

目 录

研究报告

一、我国人力资源与教育发展现状分析与评价	1
(一) 我国人力资源的基本状况	1
(二) 中国人力资源面临的主要问题	12
(三) 我国教育发展基本状况	35
(四) 我国人力资源发展水平的国际地位	43
二、人力资源发展面临的国内外发展环境与需求分析	50
(一) 国际教育与人力资源发展经验与趋势	50
(二) 国家发展战略对人力资源开发需求的变化	56
三、我国人力资源和教育发展的战略目标	71
(一) 用科学发展观确立未来我国人力资源开发和教育发展的战略思路	71
(二) 战略思路与战略构想	80
(三) 我国人力资源和教育发展的战略目标	87
四、构建人力资源监测评价指标体系和公共服务平台	101
(一) 功能与目的	102
(二) 指标体系	104
(三) 建立人力资源强国监测评价机制	114
五、人力资源强国的实现途径和保障机制	120
(一) 大力推进教育现代化，真正落实人力资源与教育优先发展的战略 地位.....	120
(二) 提升人才培养质量，推进创新人才培养，提升劳动者就业能力	

.....	125
(三) 加快调整优化教育结构, 引导高校办出特色, 提升人才培养的适应性.....	130
(四) 推进基本公共服务均等化, 夯实国家人力资源和教育基础 ..	136
(五) 加快国家教育制度改革, 构建教育与人力资源开发新机制 ..	142
(六) 深化投入体制改革, 加大人力资本投入	151
(七) 加强人力资源管理的制度建设, 为人力资源强国建设创造良好的制度环境.....	162
(八) 完善学习型社会建设, 构建人力资源持续发展的支持体系 ..	172

专题报告

专题一: 中国人力资源与教育发展	187
专题二: 人力资源相关理论分析与研究	218
专题三: 未来中国人力资源变化趋势分析	237
专题四: 中美两国人力资源基本情况比较分析——2000-2010 十年发展比较.....	264
专题五: 人力资源管理与制度创新	287
专题六: 学习型社会建设与人力资源开发	331
专题七: 义务教育均衡发展实证研究报告	362
专题八: 合理安排用好管好财政教育经费研究	413

新时期人力资源强国战略目标、实现途径 及保障机制研究

(研究报告)

一、我国人力资源与教育发展现状分析与评价

新世纪以来的 10 年,我国人力资源与教育发展取得巨大成就。国民整体素质大大提高,成人识字率接近高人类发展国家平均水平;国民受教育程度持续提高,劳动力受教育水平和从业人员文化层次进一步提高。免费义务教育全面实施,高中阶段研究与基本普及,高等教育毛入学率明显提高,教育条件和保障水平取得明显进展。我国教育和人力资源发展水平在世界上的位置明显提升,领先于经济发展水平。

但我国人力资源与教育在发展中也仍然面临较多问题。如:人口整体素质偏低,产业行业人力资源结构矛盾突出,城乡与地区劳动力文化素质差异大;教育发展与社会发展的适应性有待进一步增强、影响教育发展的体制机制需要进一步改革和发展。

(一) 我国人力资源的基本状况

1. 文盲人口大幅度减少,成人识字率接近高人文发展国家平均水平

新世纪以来,中国文盲人口规模持续大幅下降,全国 15 岁及

以上文盲从2000年第五次人口普查时的0.87亿降至2010年第六次人口普查的0.54亿，减少了37.7%，15岁以上人口的文盲率从9.1%下降到4.9%。

1964-2010年期间，我国15岁以上人口成人识字率累计提高了47.5个百分点，接近高人文发展水平国家¹平均水平。

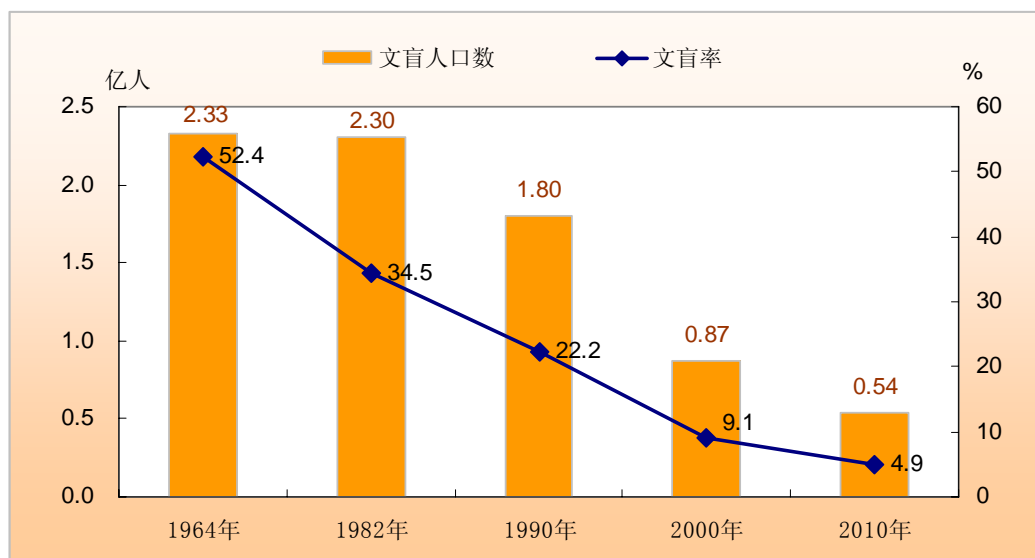


图 1-1 第二、三、四、五、六次人口普查全国文盲人口数与文盲率统计

注：1964年文盲人口和文盲率为13岁及以上文盲人口数和13岁以上文盲人口数占13岁以上人口总数的比例，1982年、1990年和2000年文盲人口和文盲率为15岁及以上文盲人口数和15岁以上文盲人口数占15岁以上人口总数的比例。

- 资料来源：1. 国家统计局. 中国统计年鉴-2001. 北京：中国统计出版社，2001. 第93页。
 2. 中国社会科学院人口研究中心. 中国人口年鉴-1985. 北京：中国社会科学出版社，1986. 第617-618页。
 3. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口统计司. 中国1990年人口普查资料-第一册. 北京：中国统计出版社，1993. 第38页。
 4. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口和社会科技统计司. 中国2000年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2002.

¹ 联合国开发计划署 (UNDP) 从1990年开始发布人文发展指数 (Human Development Index, HDI)，用以衡量各国社会经济发展程度。该指数根据平均预期寿命、识字率、国民的教育和生活水平计算得出，在世界范围内可以进行国与国间的比较，并依此将世界各国区分为高人文发展水平国家（高度开发国家或已开发国家）、中等人文发展水平国家（中度开发国家或开发中国家）、低人文发展水平国家（低度开发国家）。2011年，被列为高人文发展水平的国家和地区共计47个，列在前15位的分别是：1、挪威；2、澳大利亚；3、荷兰；4、美国；5、新西兰；6、加拿大；7、爱尔兰共和国；8、列支敦士登；9、德国；10、瑞典；11、瑞士；12、日本；13、中国香港；14、冰岛；15、韩国。

5. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

表 1-1 不同人文发展水平国家 15 岁以上人口识字率国际比较（1980-2009 年）

单位：%

国家 年份	超高人文发展 水平国家	高人文发展 水平国家	中等人文 发展国家	低人文发展 水平国家	中国
1980	94.7	75.0	74.6	27.6	-
1985	75.0	77.2	92.2	-	-
1990	89.1	85.2	78.8	53.4	77.8
1995	87.9	78.4	79.3	-	-
2000	96.2	87.7	90.6	70.1	90.9
2005	97.1	88.6	82.4	42.3	-
2006	-	89.0	68.3	53.9	-
2007	97.8	91.0	88.8	52.5	-
2008	97.8	90.0	89.3	55.5	-
2009	98.2	95.5	92.6	64.8	94.0

数据来源：UNDP。

2. 国民受教育程度持续提高，高中及以上学历人口显著增加

新世纪以来，中国国民受教育程度大幅度提高，25 岁及以上人口平均受教育年限从 2000 年的 7.40 年提高到 2010 年的 8.55 年，增加了 1.15 年，达到高人文发展水平国家的平均水平，比中等人文发展水平国家平均水平高 2.2 年。由于中国人口基数庞大，人均受教育年限提高为推动世界人口整体素质做出巨大贡献。

表 1-2 新世纪以来中国 25 岁以上人口平均受教育年限

单位：年

国家	2000 年	2009 年	2010 年	2011 年
超高人文发展水平	10.7	11.2	11.3	11.3
高人文发展水平	7.6	8.4	8.5	8.5
中等人文发展水平	5.5	6.2	6.3	6.3
低人文发展水平	3.2	4.1	4.2	4.2
中国	7.4	-	-	8.5

注：中国数据系根据第五、第六次人口普查数据自行计算。公式为： $(25 \text{ 岁以上人口中} (\text{小学文化人口} * 6 + \text{初中} * 9 + \text{高中} * 12 + \text{大专} * 15 + \text{本科} * 16 + \text{研究生} * 19)) / 25 \text{ 岁以上总人口} * 100$ 。

其他数据来源：UNDP。

与 2000 年第五次全国人口普查相比，第六次全国人口普查统计显示，全国每 10 万人中具有大学文化程度的人由 3611 人上升为 8930 人；具有高中文化程度的人由 11146 人上升为 14032 人；具有初中文化程度的人由 33961 人上升为 38788 人；具有小学文化程度的人由 35701 人下降为 26779 人。

表 1-3 全国每 10 万人中不同文化程度的人数变化

单位：人

年份	大学	高中	初中	小学
2000 年	3611	11146	33961	35701
2010 年	8930	14032	38788	26779

资料来源：1. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口和社会科技统计司. 中国 2000 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2002.

2. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

1964 年以来，每十万人中受过高等教育的人口比例增长了 20 倍，受过高中教育的人口比例增长了 10 倍左右，这充分显示我国在普及提高基础教育和发展高等教育等措施上取得了显著成

果，国民整体素质得到持续提高，接受高层次教育的人口比例显著增加，人口整体的学历层次有了进一步提升。

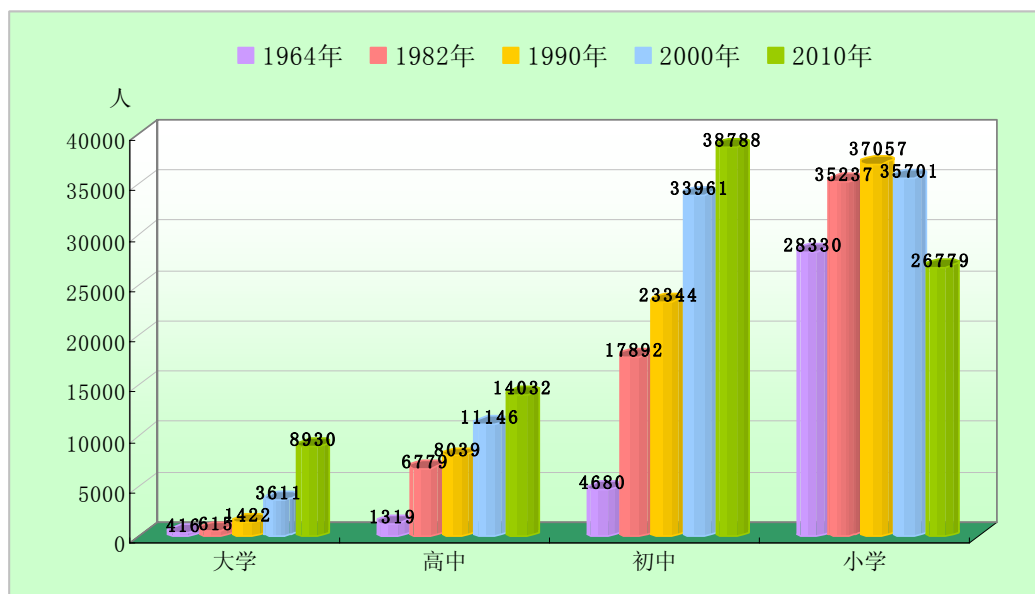


图 1-2 历次人口普查每十万人拥有的各种受教育程度人口

资料来源: 1. 国家统计局. 中国人口统计年鉴-2001. 北京: 中国统计出版社, 2001. 第 35 页。

2. 国家统计局网站. 第六次人口普查统计公报(一)。

3. 劳动力受教育水平和从业人员文化层次有所提高

新世纪以来，我国从业人员的人均受教育年限提高了 1.1 年，受教育总年限增长了 21.7%。1982-2010 年期间，我国从业人员规模从 4.5 亿人增长到 7.2 亿人，增长了 59%；从业人员的人均受教育年限从 5.81 年提高到 9.05 年，提高 3.24 年；从业人员受教育总人年数则从 26.3 亿人年增长至 64.7 亿人年，增长了 1.5 倍。

表 1-4 1982、1990、2000、2010 年从业人员人均受教育年限和教育存量

年份	从业人员总数 /万人	人均受教育年限/年	受教育总人年数 /万年	受教育总年限增长 /以 1982 年为 100
1982	45295	5.81	263073	100

年份	从业人员总数 /万人	人均受教育 年限/年	受教育总人年数 /万年	受教育总年限增长 /以 1982 年为 100
1990	64749	6.81	440617	167
2000	66875	7.96	532188	202
2010	71548	9.05	647423	246

注：从业人员数摘自 2002 年统计年鉴，从业人员人均受教育年限采用普查资料数据计算，2000、2010 年从业人员人均受教育年限采用 10%长表数据计算而得。

资料来源：1. 国家统计局. 中国统计年鉴-2002. 北京：中国统计出版社，2002. 第 118 页。

2. 中国社会科学院人口研究中心. 中国人口年鉴-1985. 北京：中国社会科学出版社，1986. 第 653-56 页。

3. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口统计司. 中国 1990 年人口普查资料-第二册. 北京：中国统计出版社，1993. 第 532-553 页。

4. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口和社会科技统计司. 中国 2000 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2002.

5. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

从 2000 年至 2010 年，我国就业人口中接受过大专以上学历教育的人口比例从 4.7%增长到 10.1%；接受过高中阶段教育的人口比例从 17.3%增长到 23.9%；小学及以下受教育水平的从业人员比重从 41.0%下降至 27.3%。

同期，我国三次产业从业人员整体文化素质均得到持续提高。第一产业从业人员人均受教育年限由 6.79 年提高至 7.53 年，增加了 0.74 年，其中小学及以下受教育水平的人员比重由 54.9%下降为 43.5%，大专及以上学历受教育水平的人员比重由 0.14%提升为 0.6%；第二产业从业人员人均受教育年限由 9.4 年提高至 9.69 年，增加了 0.29 年，其中初中及以下受教育水平的人员比重降幅很小，但是大专及以上学历受教育水平的人员比重由 6.0%提升为 9.8%；第三产业从业人员人均受教育年限由 10.67 年提高至 11.15 年，增加了 0.48 年，其中大专及以上学历受教育水平的人员比重由 19.0%提升

为 26.9%。

分析显示, 10 年来, 随着我国高等教育普及程度的提高, 第一产业从业人员的整体素质有了相对较快的提高, 主要得益于文盲半文盲率的下降和初中受教育水平人员比重的提升, 但与第二、三产业的差距仍然很大, 第二、三产业从业人员中大专及以上学历受教育水平的人员比重有明显上升。

表 1-5 2000、2010 年中国三次产业从业人员受教育水平构成比较

单位: %

	文盲 半文盲	小学	初中	高中和 中专	大专	本科	研究生	平均受 教育年 限(年)
2000 年	8.14	32.84	41.70	12.65	3.29	1.29	0.09	7.96
第一产业	11.82	43.13	40.31	4.61	0.11	0.02	0.00	6.79
第二产业	1.44	17.32	52.84	22.44	4.33	1.56	0.07	9.40
第三产业	1.54	11.53	36.52	31.42	13.21	5.37	0.41	10.67
2010 年	3.41	23.86	48.80	13.87	5.96	3.71	0.39	9.05
第一产业	6.26	37.19	50.15	5.80	0.49	0.10	0.01	7.53
第二产业	0.81	14.41	56.13	18.85	6.40	3.14	0.26	9.69
第三产业	0.69	8.74	39.99	23.68	15.17	10.56	1.16	11.15

资料来源: 1. 国务院人口普查办公室, 国家统计局人口和社会科技统计司. 中国 2000 年人口普查资料. 北京: 中国统计出版社, 2002.

2. 国务院人口普查办公室, 国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京: 中国统计出版社, 2012.

4. 区域人力资源发展水平

工业化水平是经济发展水平的重要反映。根据工业化水平, 可判断各地所处的经济发展阶段, 不同经济发展阶段的地区, 其经济社会发展所需的人才数量、层次和结构会有相应的差异。因而, 一个地区的人力资源规模、层次和结构应与其工业化水平相

匹配；相应地，一个地区的教育发展规模、层次和结构也应与经济发展的人力资源需求相匹配。

通过选取 7 个反映经济发展水平的指标，即人均 GDP、人均财政收入、非农就业人员比重、城镇化率、城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入、工业产值中装备制造业产值比重，对全国 31 个省份进行分类，上海、北京、天津、浙江、江苏、广东、福建、辽宁和山东 9 个省份为高度工业化地区，内蒙古、重庆、吉林等 15 个省份为快速工业化地区，青海、新疆、广西、云南、西藏、甘肃和贵州 7 个省份为初步工业化地区。

课题组选择了三个指标，即就业人员平均受教育年限、就业人员中高中以上比重和就业人员中大专以上比重来反映各地人力资源水平。其中就业人员平均受教育年限是一个地区人力资源文化程度的总体反映，就业人员中高中以上比重和就业人员中大专以上比重则反映了一个地区就业人员文化程度的层次结构。

根据各地就业人员的受教育程度分布，可以对各地上述三个人力资源指标的水平与地区位次有一个大致的了解。与区域经济发展的空间布局类似，我国各地人力资源水平呈现出非常明显的东中西阶梯式分布，在就业人员平均受教育年限居前的 10 个省份中，有 6 个省份位于东部（其中前 5 位均位于东部），3 个省份位于中部，1 个省份位于西部；在就业人员平均受教育年限居后的 10 个省份中，除了安徽位于中部，其余均为西部省份。

表 1-6 2009 年各地区就业人员受教育情况

单位：%、年

地区	高中以上比重		大专以上比重		平均受教育年限	
	水平	位次	水平	位次	水平	位次
全国	20.25	—	7.47	—	8.69	—
北京	59.27	1	35.91	1	11.89	1
上海	58.08	2	31.34	2	11.71	2
天津	44.61	3	17.94	3	10.61	3
辽宁	25.36	6	12.24	4	9.55	4
广东	26.93	4	7.78	15	9.40	5
山西	22.11	11	7.87	13	9.23	6
吉林	23.69	8	8.61	10	9.21	7
黑龙江	21.46	15	7.12	18	9.13	8
新疆	21.81	13	11.27	6	9.02	9
福建	26.11	5	12.07	5	8.98	10
江西	24.34	7	7.53	16	8.95	11
江苏	21.75	14	7.28	17	8.87	12
海南	19.58	19	6.06	19	8.83	13
浙江	23.47	9	10.43	7	8.83	14
河北	16.70	23	5.70	22	8.83	15
湖南	19.93	18	5.74	21	8.79	16
湖北	22.67	10	7.81	14	8.74	17
内蒙古	21.82	12	8.12	12	8.74	18
河南	16.71	22	4.96	26	8.72	19
山东	18.20	21	5.93	20	8.71	20
陕西	20.69	16	8.40	11	8.67	21
广西	14.36	25	4.43	27	8.49	22
宁夏	20.6	17	9.36	9	8.43	23
重庆	15.14	24	5.42	24	8.07	24
四川	14.26	26	5.47	23	7.82	25
安徽	12.07	28	3.85	28	7.73	26
青海	18.57	20	10.24	8	7.56	27

地区	高中以上比重		大专以上比重		平均受教育年限	
	水平	位次	水平	位次	水平	位次
贵州	9.10	30	3.70	29	7.19	28
甘肃	14.24	27	5.05	25	7.19	29
云南	9.29	29	3.22	30	7.07	30
西藏	2.03	31	0.25	31	4.15	31

数据来源：国家统计局人口和就业统计司.中国人口和就业统计年鉴-2010.北京：中国统计出版社，2010.

基于上述对各地工业化、人力资源的评价，课题组拟根据各地工业化水平与人力资源水平的位次进行分析，发现高度工业化的省份中，京津沪三个直辖市工业化水平和人力资源发展水平都位居全国前三，人力资源水平与工业化水平基本匹配，辽宁人力资源发展水平领先于工业化水平，而浙江、江苏、山东人力资源发展水平明显落后于其工业化发展水平。

在快速工业化的各省份中，海南、湖南、河南和四川 4 个省份人力资源发展水平与工业化发展水平基本匹配，吉林、湖北、山西、陕西、江西 5 省人力资源发展水平快于工业化发展水平；而内蒙古、重庆、河北和安徽人力资源发展水平落后于工业化水平。

在初步工业化的 7 个省份中，云南、西藏和贵州人力资源发展水平和工业化发展水平都较低。新疆人力资源发展的整体水平都大大高于其工业化水平；青海大专及以上学历就业人员比重的排名位居全国前十，明显超过其工业化发展水平。

表 1-7 各地工业化水平与人力资源水平的排名比较

		工业化水平	高中以上比重	大专以上比重	平均受教育年限
高度	上海	1	2	2	2
	北京	2	1	1	1

		工业化水平	高中以上比重	大专以上比重	平均受教育年限
工业化地区	天津	3	3	3	3
	浙江	4	9	7	14
	江苏	5	14	17	12
	广东	6	4	15	5
	福建	7	5	5	10
	辽宁	8	6	4	4
	山东	9	21	20	20
快速工业化地区	内蒙古	10	12	12	18
	重庆	11	24	24	24
	吉林	12	8	10	7
	河北	13	23	22	15
	湖北	15	10	14	17
	黑龙江	15	15	18	8
	山西	16	11	13	6
	宁夏	17	17	9	23
	海南	18	19	19	13
	江西	19	7	16	11
	湖南	20	18	21	16
	陕西	21	16	11	21
	河南	22	22	26	19
	安徽	23	28	28	26
四川	24	26	23	25	
初步工业化地区	青海	25	20	8	27
	新疆	26	13	6	9
	广西	27	25	27	22
	云南	28	29	30	30
	西藏	29	31	31	31
	甘肃	30	27	25	29
	贵州	31	30	29	28

(二) 中国人力资源面临的主要问题

1. 人力资源总量巨大，但人口素质总体偏低

随着经济发展和社会进步，20 世纪末以来，中国人口变化呈现“低出生率、低死亡率、低自然增长率”的特点，人口年龄金字塔趋向于从一个典型的金字塔型转变为一个橄榄型，劳动适龄人口比重正日趋扩大。2000-2010 年间，中国劳动力总量规模由 8.71 亿增加至 9.98 亿，继续居世界第一；中国劳动适龄人口比重由 68.3%持续攀升至 74.5%，比世界平均水平高出近 9 个百分点。在世界 10 个人口超过 1 亿的人口大国中，我国劳动年龄人口占总人口的比重处于相对高位，具有比较优势。

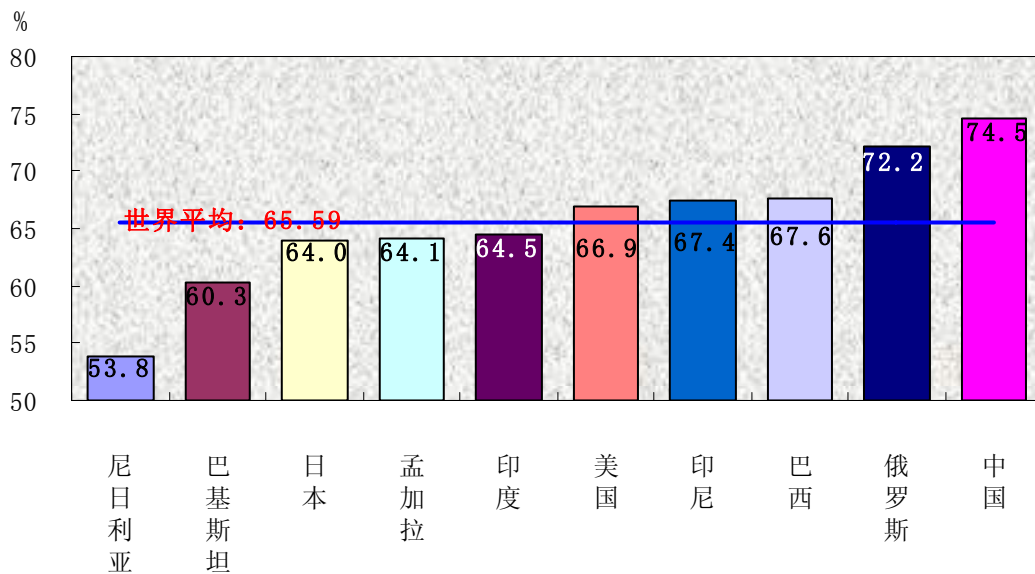


图 1-3 2010 年 10 个人口大国的劳动适龄人口比重

- 资料来源：1. 国家统计局. 国际统计年鉴-2012. 北京：中国统计出版社，2012.
2. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

尽管目前中国人力资源总量巨大，但人口素质总体偏低，主

要表现为：

（1）文盲人口数量仍然较大，且区域分布不平衡

改革开放以来，尽管我国文盲人口规模持续减少，但根据第六次人口普查数据测算，2010年我国人口文盲率仍高达近4.9%，这一指标与欧美发达国家小于1%的成人文盲率水平相比仍有相当差距。况且我国人口基数十分庞大，至2010年，我国15岁及以上文盲人口依然有5400多万，约相当于加拿大和澳大利亚两国人口的总和，仍是世界文盲人口第二大国。

从地区分布看，2010年我国文盲率超过5%的地区有14个，其中8个在西部地区；文盲率超过10%的地区有4个，均集中在西部地区，分别是西藏、青海、贵州和甘肃；其中，西藏的文盲率高达32.29%，几乎三个人中就有一个文盲。文盲人口比例如此之高，势必影响国家西部大开发战略的有效实施。

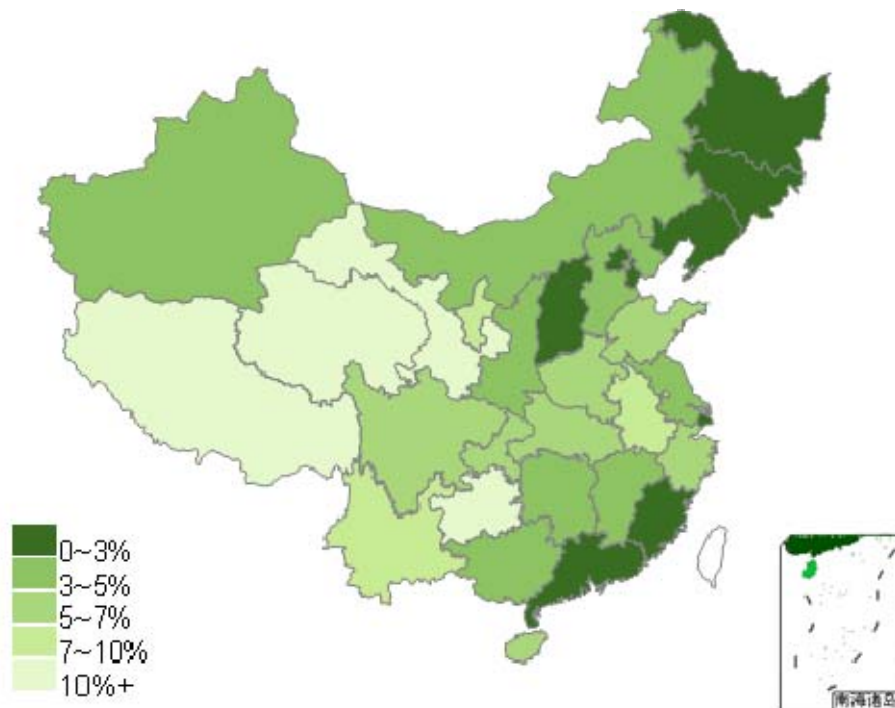


图 1-4 2010 年各地区 15 岁及以上人口文盲率

资料来源：国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

(2) 人口整体文化素质与发达国家相比差距仍较明显

根据对第六次全国人口普查数据资料和经济合作与发展组织相关资料进行的分析，2010 年，我国 25-64 岁人口平均受教育年限为 9.04 年，仅相当于美国 60 年前国民整体受教育水平；与 2009 年美国 25-64 岁人口平均受教育年限 13.07 年相比，低了 4.03 年；与后发型国家韩国 12.69 年相比，也要低 3.65 年。在发达国家和新兴工业化国家中，接受过高等教育和中等教育的人口所占比例较高，如美国和韩国，25-64 岁人口中具有高中及以上受教育水平者比例分别占 88%和 80%，其中接受过高等教育的人口比例分别占 41%和 39%。相比之下，中国 2010 年 25-64 岁人口中具有高中及以上受教育水平者比例仅占 24%，初中及以下受教育水平的占 76%，其中小学及以下受教育水平者比例高达 28%；每 10 个人中具有大专及以上受教育水平的人数不足 1 人。各种受教育水平人口分布的上述差异，是导致中国人力资源质量偏低的原因所在。

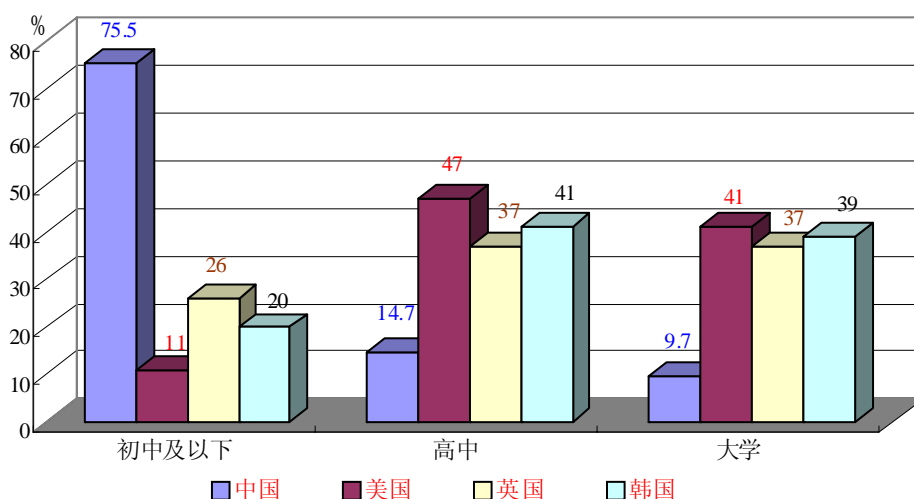


图 1-5 2009 年中国、美国、英国、韩国 25-64 岁人口受教育水平构成

资料来源：OECD: Education at a Glance, OECD Indicators 2011, p. 41.

注：中国数据为 2010 年数据。

(3) 接受高等教育的人口比例依然很小

根据第二、第三、第四、第五、第六次人口普查数据测算，中国受过高等教育的人口比例长期滞后于世界平均水平，至 2010 年，中国 15 岁及以上人口中受过高等教育的人口比例仅为 10.6%，相当于 1990 年前世界平均水平；与发达国家平均水平相比，差距为 40 年左右。

表 1-8 不同国家 15 岁以上人口受过高等教育的比例（1960-2000 年）

单位：%

	1960	1970	1980	1990	2000
世界（109 个）	3.3	5.0	7.5	10.3	12.6
发展中国家（73 个）	0.8	1.7	3.1	4.6	6.5
发达国家（23 个）	6.7	9.9	15.8	22.4	28.1
转型国家（13 个）	3.8	6.3	7.7	11.2	13.9
东亚/太平洋（10 个）	1.6	2.7	5.0	7.4	11.7
中国	0.70 (1964)	-	0.93 (1982)	1.95	4.60

注：中国数据系笔者根据中国第三、四、五次人口普查数据测算。

资料来源：Robert J. Barro, Jong-Wha Lee: International Data on Educational Attainment Updates and Implications 2000, p. 29.

(4) 高中文化程度人口比重低，成为人力资源提升的“瓶颈”

目前中国人力资源存在量大质低的问题，集中表现在受过中等和高等教育的人口比例偏低。据 2010 年第六次人口普查资料分析，我国 25 岁及以上人口中具有高中及以上受教育水平的比例仅占 22.3%，其中具有高中和中专学历的人口比例占 13.5%。相比之下，发达国家和新兴工业化国家的人口大多具有高中及以上文

化水平。2009年，OECD国家25-64岁人口中具有高中及以上受教育水平的平均比例为74%，其中具有高中教育水平的比重达到44%，而美国、德国、加拿大等发达国家具有高中教育水平的比重高达85%左右，差距十分巨大。

根据对1982年第三次人口普查与2010年第六次人口普查数据进行比较分析的结果，近30年来，我国15岁及以上人口中具有大专及以上学历受教育水平的劳动者比重由0.9%提升至10.6%，比例增加了近11倍，而15岁及以上人口中具有高中和中专受教育水平的比例由10.0%提升至16.7%，仅增加了7个百分点不到，增长速度相对较为缓慢。我们认为，高中教育水平人口比例增长缓慢是导致中国人力资源整体水平偏低的最根本原因之一，高中教育水平人口比例偏低已成为中国人力资源素质提升的一个“瓶颈”。

(5) 公众科学素养水平明显低于发达国家

据中国科学技术协会第八次中国公民科学素养调查结果显示，2010年，我国具备基本科学素养的公民比例为3.3%，仅相当于日本（1991年为3%）、加拿大（1989年为4%）和欧盟（1992年为5%）等主要发达国家和地区在20世纪80年代末、90年代初的水平。这种低素质、低文化的人口素质状况，显然是中国进行现代化建设以及迎接知识经济挑战的严重制约瓶颈。由于我国人口基数庞大，在未来很长时期内，我国人力资本的提升将是一个十分艰巨的任务。

(6) 从业人员以初中及以下文化程度为主，高层次人才不足

“六普”数据显示，2010年我国从业人员仍以具有初中及以下文化程度的人员为主体，占76%左右，其中23.9%仅接受过小学

教育，文盲占 3.41%；而接受过高中和中等专业技术教育者占 13.9%；接受过高等教育的只占 10.1%。接受过高等教育和高中阶段教育的人员比例相加仅占 23.9%，远远不能满足现代经济对劳动者知识、技能的需要。现实中表现为高层次专业人员和劳动熟练工人严重缺乏，而且随着知识经济时代的到来，这种影响将会越来越大。2010 年，我国从业人员中具有本科和研究生学历的高层次人才比重仅占 4.2%，总数约为 3200 万人。对中国 7.6 亿庞大的从业人员队伍来说，高层次人才相对匮乏，不适应产业结构升级和经济持续发展。世界银行的世界发展指标数据库显示，2007 年，我国每百万人口中研究人员数为 1071 人，而日本为 5573 人，美国为 4663 人，俄罗斯为 3191 人，韩国为 4627 人²，中国与这些国家相差 3-5 倍。

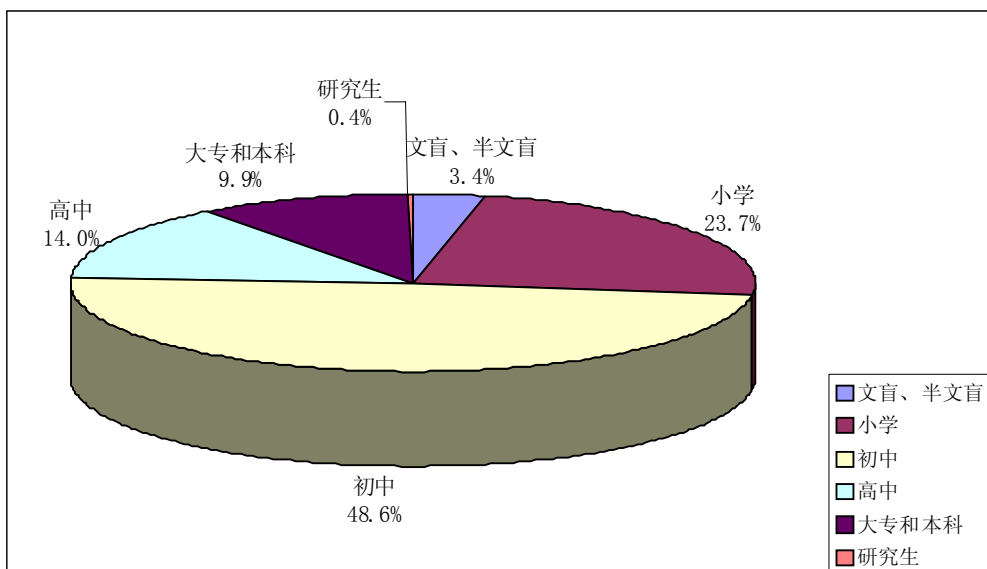


图 1-6 2010 年中国劳动力受教育水平构成

资料来源：国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

² 国家统计局. 国际统计年鉴-2012. 北京：中国统计出版社，2012. 第 363 页。

2. 产业、行业人力资源结构性矛盾突出

(1) 劳动力的产业结构失衡

我国就业结构的总体水平与现代化的就业结构相差甚远，第一产业就业比重过高，第三产业就业比重同增加值一样偏低，属于农业劳动力转移缓慢的就业结构。根据国际比较分析结果，中国具有后发国家一般的产业特征：由于人口众多，第一产业产值比重明显高于发达国家，但低于埃及、印度、巴基斯坦等人均收入低于我国的一些发展中人口大国。从发达国家总体情况看，第一产业产值比重一般占 5% 以下，第二产业产值一般占 20-30% 左右，服务业高速发展，第三产业产值比重占 70% 左右。而我国由于长期走强制性工业化道路，第二产业“畸形”发达，产业结构调整极不充分，增加值比重偏高，第三产业发展受到抑制，比重偏低，我国第三产业产值比重与发达国家差距甚远，甚至与发展中国家相比也有较大落差。改革开放以来，尽管我国第一产业就业比重持续下降了 30 多个百分点，至 2010 年我国三次产业就业结构比重为 36.7 : 28.7 : 34.6，无论是与发达国家、新兴工业化国家或是与发展中国家相比，我国第一产业从业人员的比重明显偏高，而第三产业从业人员比重又相对偏低。发达国家和新兴工业化国家第三产业从业人员比重一般达到 65% 至 80% (2008 年三次产业从业人员比重，韩国为 7.2 : 25.0 : 67.8，日本为 4.2 : 27.3 : 67.3，美国为 1.5 : 19.9 : 78.6)；巴西、墨西哥等发展中国家的第三产业从业人员比重分别为 60.7% 和 62.1%，也明显高于中国。与人均 GDP 还低于中国的人口众多的发展中农业国家，如埃及、印度尼西亚相比，我国第三产业就业比重也明显偏低。

表 1-9 2010 年部分国家人均 GDP、三次产业产值构成和就业构成

国别	人均 GDP ppp\$	产值构成 (%)			就业构成 (%)		
		第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
美国	47184	1.2	21.4	77.4	1.5	19.9	78.6
日本	33994	1.5	28.0	70.5	4.2	27.3	67.3
新加坡	57505	0	28.3	71.7	1.1	21.8	77.1
韩国	29004	2.6	36.4	61.0	7.2	25.0	67.8
墨西哥	14566	4.1	34.8	61.1	13.3	23.9	62.1
巴西	11127	6.0	26.0	68.0	17.0	22.1	60.7
中国	7536	9.5	44.6	45.9	39.6	27.2	33.2
埃及	6281	10.1	29.0	60.9	31.6	23.0	45.3
印度尼西亚	4293	15.9	48.8	35.3	39.7	18.8	41.5
印度	3586	16.2	28.4	55.4	55.8	19.0	25.2
巴基斯坦	2674	21.8	23.6	54.6	44.7	20.1	35.2

资料来源：国家统计局. 国际统计年鉴-2012. 北京：中国统计出版社，2012. 第 36、44、123 页。

(2) 第一产业从业人员以小学和初中文化程度为主

“六普”数据显示，2010 年，我国农、林、牧、渔业从业人员的平均受教育年限仅为 7.53 年，初中及以下教育水平的从业人员比例达到 93.6%，其中具有小学受教育水平的人员比例为 37.2%，具有初中受教育水平的人员占 50.2%，两者之和仅为 87.3%左右，未上过学的人员占 6.3%。也就是说，我国第一产业从业人员基本是以具有小学和初中受教育水平的劳动者为主体，并有相当比例的文盲人口。农业作为经济发展的基础，实现它的产业化需要的不只是从事简单劳动的人员，它同样需要高素质的、具有一定专

业技能的劳动人员，而我国农、林、牧、渔业从业人员中具有大专及以上学历受教育水平的比重仅为 0.6%，每一千名农、林、牧、渔业劳动者中专业技术人员仅为 6 人。农业劳动力整体素质低下，劳动生产率偏低是我国的一个基本国情。《2011 年世界发展报告》数据显示：2005-2007 年期间，中国农业劳动生产率（单位劳动力的农业增加值，2000 年美元）仅为 459 美元³，相当于日本的 1.1%，韩国的 3.2%，巴西的 5.7%和印度的 86.6%，不到世界平均水平的 45%。

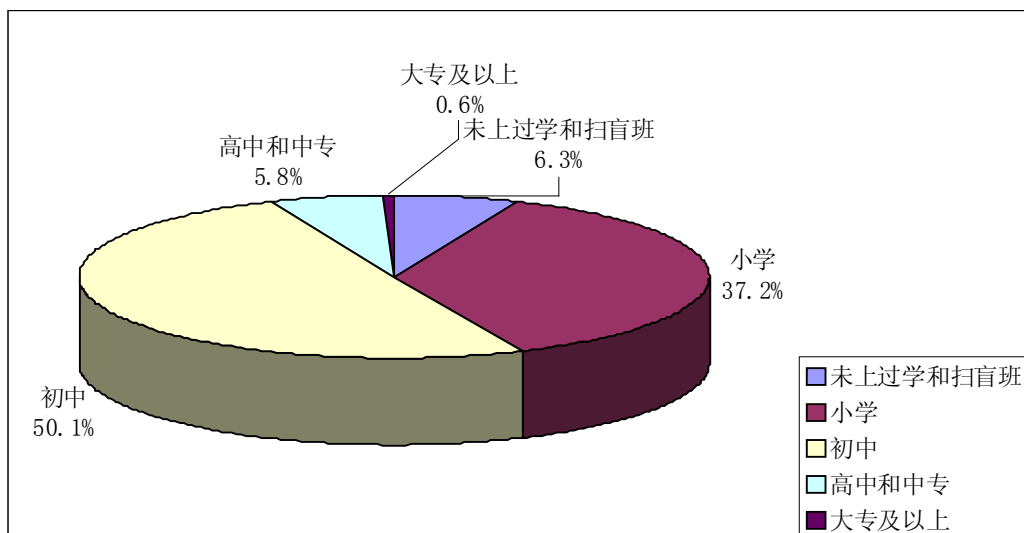


图 1-7 2010 年我国农林牧渔业从业人员受教育水平构成

资料来源：国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

专栏 1

中美两国农、林、牧、渔业从业人员文化素质的比较

中国农林牧渔业从业人员文化素质与美国进行比较，美国农业劳动者整体文化结构重心比我国明显高出一个层次，人均受教育年限比我国领先了 4 年以上。美国农林牧渔业从业人员以具备高中及以上教育水平的劳动者为主，占 74%左右，而我国农林牧渔业从业人员中初中及以下受教育水

³ 见世界银行. 2011 年世界发展报告：冲突、安全与发展. 北京：清华大学出版社，2012. 第 350 页。

平的比例接近 94%；高层次人才比例的差距更大，美国农林牧渔业从业人员中接受过高等教育的人员比例达到 37.3%，而我国仅占 0.6%。

表 1-10 2010 年中国与美国农林牧渔业从业人员受教育水平比较

单位：年，%

	人均受教育年限	构成					
		合计	本科及以上	大专	高中	初中	小学及以下
美国	10.67	100	3.4	4.8	41.8	49.3	0.7
中国	6.79	100	0.02	0.1	4.6	40.3	55

资料来源：1. U. S. Census Bureau, Current Population Survey, 2010 Annual Social and Economic Supplement.

2. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

（3）第二产业从业人员以初中文化程度为主

第六次全国人口普查数据显示，我国制造业、建筑业为主要的第二产业从业人员人均受教育年限为 9.69 年，相当于初中毕业水平。初中及以下受教育水平占 71.4%，其中初中教育水平的人员占 56.1%；而大专及以上学历受教育水平的从业人员比例仅为 9.8%。在第二产业从业人员文化素质与美国的比较中发现，我国制造从业人员平均受教育年限与美国相差近 4 年左右，建筑业从业人员平均受教育年限与美国的差距也达到 3.5 年左右；中国具有大专及以上学历受教育水平的从业人员比例与美国相比，存在着更为明显的差距，美国制造业这一指标是中国的 5.5 倍，建筑业这一指标是中国的 6.5 倍。我国第二产业劳动力整体文化素质难以支撑我国制造业技术进步和劳动生产率的持续提高。

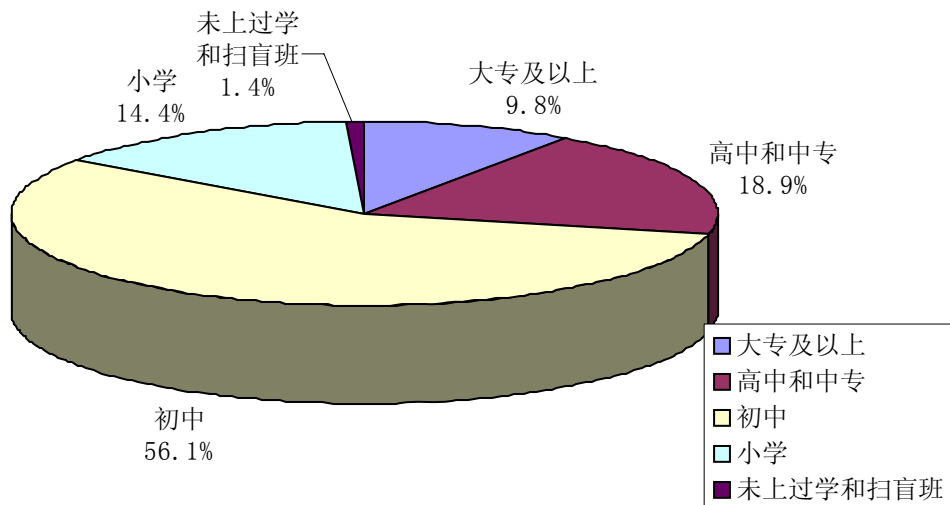


图 1-8 2010 年我国第二产业从业人员受教育水平构成

资料来源：国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

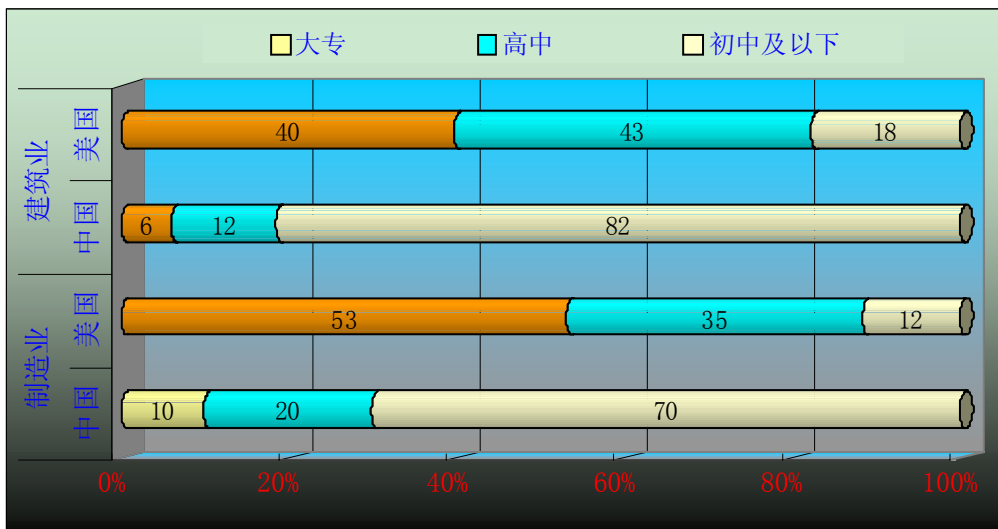


图 1-9 2010 年中美制造业、建筑业从业人员受教育水平构成比较

资料来源：1. U.S. Census Bureau, Current Population Survey, 2010 Annual Social and Economic Supplement.
2. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

专栏 2

中美两国制造业从业人员文化素质比较

我国产业工人的整体文化素质与发达国家相比存在较大差距，以制造业为例，与美制造业从业人员的文化素质进行比较可以发现，发达国家产业工人文化结构重心比我国高出两个层次。2010年美国制造业从业人员以高等教育水平的劳动者为主，占53%，高中教育水平的劳动者比重占35%，美国制造业初中及以下受教育水平从业人员比重为12%。反观我国，制造业从业人员的文化素质结构几乎正好相反，我国制造业中初中及以下受教育水平从业人员比重达到70%，高中教育水平的劳动者比重占20%，而高等教育水平的劳动者比重仅占10%。

表 1-11 2010 年中国与美国制造业从业人员受教育水平比较

单位：年，%

	人均受教育年限	构成					
		合计	本科及以上	大专	高中	初中	小学及以下
美国	13.52	100	28.42	24.65	35.35	11.57	13.52
中国	9.77	100	3.39	6.43	20.06	70.13	9.77

资料来源：1. U.S. Census Bureau, Current Population Survey, 2010 Annual Social and Economic Supplement.

2. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

(4) 第三产业从业人员整体文化程度不适应现代产业、行业结构升级要求

“六普”数据显示，2010年，我国金融保险房地产业从业人员人均受教育年限达到12.74年，相当于大学一年级水平，是第三产业各行业中人员教育水平较高的行业。金融保险房地产业从业人员以高中及以上受教育水平的劳动者为主体，占3/4。从接受过高等教育的人才比例看，我国金融保险房地产业中具有大专及

以上受教育水平的接近 50%，本科及以上学历受教育水平的约占 20%，具有研究生学历的高层次人才每 100 名从业人员中不足 2 人。与美国相比较，我国金融保险房地产业从业人员平均受教育年限与美国相差 2 年多。我国有 25% 以上的金融保险房地产业从业人员为初中及以上受教育水平，而美国这一比例不到 2%；从金融保险房地产业接受过高等教育的人员比例看，具有大专及以上学历受教育水平的人员比例的差距超过 25 个百分点，具有本科及以上学历受教育水平的人员比例中国为 21.6%，而美国为 47.2%，超过中国 25 个百分点以上。

与美国相比，我国交通运输仓储邮电业从业人员平均受教育年限（10.06 年）与美国（13.47 年）相差 3.5 年左右，这一行业我国有 65% 以上的从业人员只有初中及以下受教育水平，而美国这一比例不到 8%；从接受过高等教育的人才比例看，我国交通运输仓储邮电业中具有大专及以上学历受教育水平的人员比例与美国相差 4 倍，而具有本科及以上学历受教育水平的人员比例的差距更为巨大，中国仅为 3.4%，与美国相差 5 倍。

与美国相比，我国批发零售业从业人员平均受教育年限（10.15 年）与美国（13.53 年）相差 3 年以上，这一行业从业人员以初中及以下受教育水平的劳动者为主体，所占比例达 60% 以上，而美国这一比例不到 10%；从接受过高等教育的人才比例看，我国批发零售业中具有大专及以上学历受教育水平的人员比例为 12.4%，不到美国的 1/4，而具有本科及以上学历受教育水平的人员比例的差距更为巨大，中国仅为 3.7%，约为美国的 1/7。

与美国相比，我国住宿和餐饮业从业人员平均受教育年限（9.56 年）与美国（12.99 年）相差 3 年以上，这一行业从业人员以初中及以下受教育水平的劳动者为主体，所占比例达 70% 以

上，而美国这一比例为 16.6%；从接受过高等教育的人才比例看，我国住宿和餐饮业中具有大专及以上学历受教育水平的人员比例仅为 6.3%，约为美国的 1/8，而具有本科及以上学历受教育水平的人员比例的差距更为巨大，中国仅为 1.5%，约为美国的 1/15。

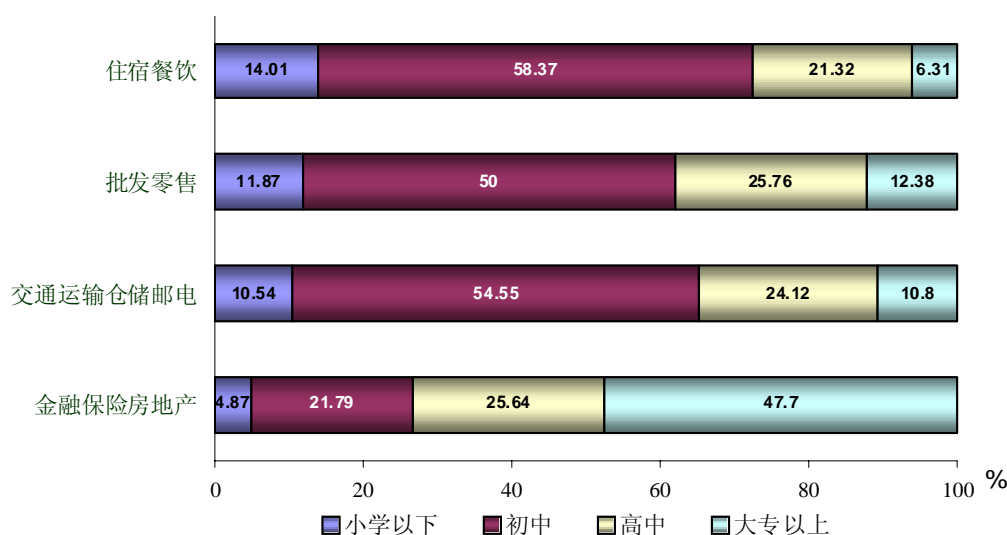


图 1-10 2010 年部分行业各种受教育水平从业人员比重

资料来源：国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

表 1-12 2010 年中国与美国第三产业部分行业从业人员受教育水平

单位：年，%

	人均受教育年限		本科及以上学历从业人员比重		大专及以上学历从业人员比重		高中及以上从业人员比重	
	中国	美国	中国	美国	中国	美国	中国	美国
金融保险房地产业	12.74	14.85	21.55	47.22	47.70	77.11	73.34	98.10
交通运输仓储邮电业	10.06	13.47	3.38	20.16	10.80	53.36	34.92	92.83
批发零售业	10.15	13.53	3.67	25.15	12.38	54.36	38.13	91.37
住宿餐饮业	9.56	12.99	1.5	22.49	6.31	49.25	27.63	83.46

资料来源：1. U.S. Census Bureau, Current Population Survey, 2010 Annual Social and Economic Supplement.

2. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

(5) 第三产业以传统服务业为主，知识密集型服务业就业比重偏低

改革开放以来，我国第三产业内部就业比重明显提升的行业有：批发和零售贸易餐饮业、社会服务业，而地质勘察水利管理业、交通通讯业、卫生、教育、科研和机关等知识密集型服务业就业比重出现下降，金融保险业和房地产业也有显著提升。2010年第三产业内部就业结构中，比重超过5%的行业分别有“其他”行业、批发和零售贸易餐饮业、交通通讯业、教育、机关和社会服务业，而科研、金融保险业和房地产业等知识密集型服务业的就业比重仍相对偏低。总体上，改革开放以来我国第三产业有了较快发展，一些新兴服务业从无到有，与现代经济发展相匹配的各种服务业都已建立，一个完整的第三产业体系基本确立。但八、九十年代以来，我国第三产业内部传统第三产业仍然占有主导地位。

表 1-13 1978-2010 年我国第三产业内部就业结构变动情况

单位：%

行业类别	1978 年	1990 年	2000 年	2010 年	1978-2010 年 增减
合 计	100	100	100	100	
地质勘察、水利管理业	3.64	1.88	0.64	0.38	-3.26
交通运输、仓储及邮电通信业	15.34	14.91	11.83	14.32	-1.02
批发和零售贸易、餐饮业	23.31	27.04	27.33	42.12	18.81
金融保险业	1.55	2.08	1.91	2.95	1.40
房地产业	0.63	0.42	0.59	2.44	1.81
社会服务业	3.66	5.66	5.37	7.05	3.39
卫生、体育和社会福利业	7.42	5.10	2.85	4.24	-3.18
教育、文化艺术及广播电视 电影业	22.35	13.87	9.13	9.00	-13.35

行业类别	1978年	1990年	2000年	2010年	1978-2010年 增减
科学研究和综合技术服务业	1.88	1.65	1.02	1.01	-0.87
国家机关、社会团体	9.55	10.28	6.44	9.33	-0.22
其他行业	10.65	17.12	32.91	7.14	-3.51

资料来源：1. 国家统计局. 中国统计年鉴-2002. 北京：中国统计出版社，2002.
2. 国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

3. 城乡劳动力人口文化素质差异巨大

(1) 文盲率的城乡差距依然存在，7 成以上文盲人口分布在农村

从城市和农村文盲人口占 15 岁及 15 岁以上人口的比例（文盲率）比较看，近 30 年来，虽然我国城乡成人文盲率差距在逐渐缩小，但差距目前仍在 4.5 个百分点以上。再从文盲半文盲人口的分布上来看，我国城市、镇和乡村人口之间文化素质上有明显差别。2010 年我国 15 岁及以上的人口仍有文盲 5419 万人，其中，属城市常住人口的占 13.2%，属县镇人口的占 16.1%，而其余属乡村人口的占 70.7%。也就是说，有超过 7 成的文盲半文盲分布在我国农村，这说明今后扫盲工作的重点和难点都在广阔分散的农村人口中。文盲率城乡差异从一个侧面反映了我国城乡劳动力文化素质的差异，乡村文盲率居高不下，对于提高我国农业劳动生产率、推进农业产业化以及城镇化建设都是不利的因素。

表 1-14 近 30 年我国城乡文盲率的变动情况

年份	城镇文盲率 (%)	农村文盲率 (%)	文盲率城乡差距(百分点)
1982	16.43	34.98	18.55
1990	11.97	26.23	14.26
2000	5.22	11.55	6.33

年份	城镇文盲率 (%)	农村文盲率 (%)	文盲率城乡差距(百分点)
2010	2.66	7.26	4.60

资料来源: 1. 国务院人口普查办公室、国家统计局人口统计司. 中国 1982 年人口普查资料. 北京: 中国统计出版社, 1985.
 2. 国务院人口普查办公室, 国家统计局人口统计司. 中国 1990 年人口普查资料. 北京: 中国统计出版社, 1993.
 3. 国务院人口普查办公室, 国家统计局人口和社会科技统计司. 中国 2000 年人口普查资料. 北京: 中国统计出版社, 2002.
 4. 国务院人口普查办公室, 国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京: 中国统计出版社, 2012.

(2) 城乡文盲率的地区不平衡性显著

2010 年, 全国 31 个地区城市与农村文盲率差值的差异系数达到 0.8, 极差达到 20 个百分点。在城乡文盲率差距最大的 10 个地区中有 7 个是西部地区, 其中西藏、青海和甘肃 3 个省区文盲率的城乡差距较大, 均在 10 个百分点以上, 西藏文盲率的城乡差距最大, 达到 21.5 个百分点。

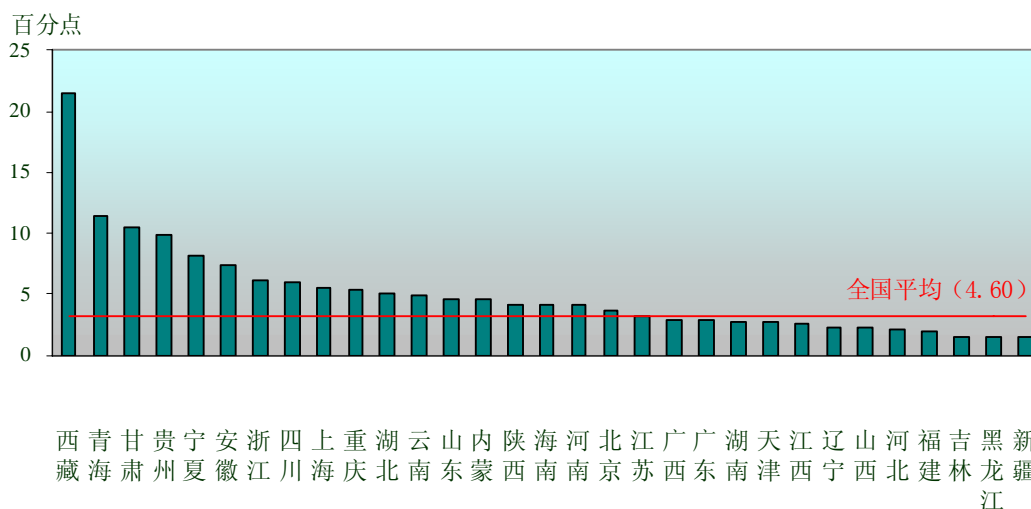


图 1-11 2010 年全国各省市城乡文盲率差异比较

资料来源: 国务院人口普查办公室, 国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京: 中国统计出版社, 2012.

(3) 女性文盲率问题突出

在城乡文盲率差异中，城乡女性文盲率差异明显高于男性，全国城乡女性文盲率差异达 6.5 个百分点，有 6 个地区城乡女性文盲率差异超过 10 个百分点，其中有 7 个是西部地区。城乡女性文盲率差距的差异系数达到 0.7，极差达到 23.6 个百分点。

(4) 城乡劳动力人口整体素质差异过大，不能适应城市化进程的需求

2010 年，农村劳动力人口（15-64 岁人口）人均受教育年限为 8.18 年，比城镇 10.56 年低 2.38 年，差距的主要原因在于人口各种文化层次分布的差异，农村劳动力人口中具有高中及以上受教育水平的人口比重明显相对偏低，而具有小学及以下受教育水平人口比重又相对过高。15-64 岁农村劳动力人口中具有小学及以下受教育水平的占 34.4%，文盲人口占 4.1%，分别比城镇高出 21 个百分点和 3 个百分点；而农村劳动力人口中具有高中及以上受教育水平的人口比例只有 12.4%，比城镇低了 33 个百分点；农村劳动力人口中具有大专及以上学历的比例尚不足 3 个百分点，比城镇低 17 个百分点。15-64 岁人口中具有各种受教育水平的人口比重的城乡之比分别是：小学 0.4 : 1；初中 0.8 : 1；高中 2.6 : 1；大专及以上 7.4 : 1；本科及以上 13.0 : 1。可见，我国城乡之间劳动力受教育水平层次结构存在明显差异，尤其体现在具有中、高层次受教育水平的人口比重上。目前，我国城镇人力资本积累基本上处于中等和高等教育阶段，而农村人力资本积累尚处于普及初中和小学教育阶段。

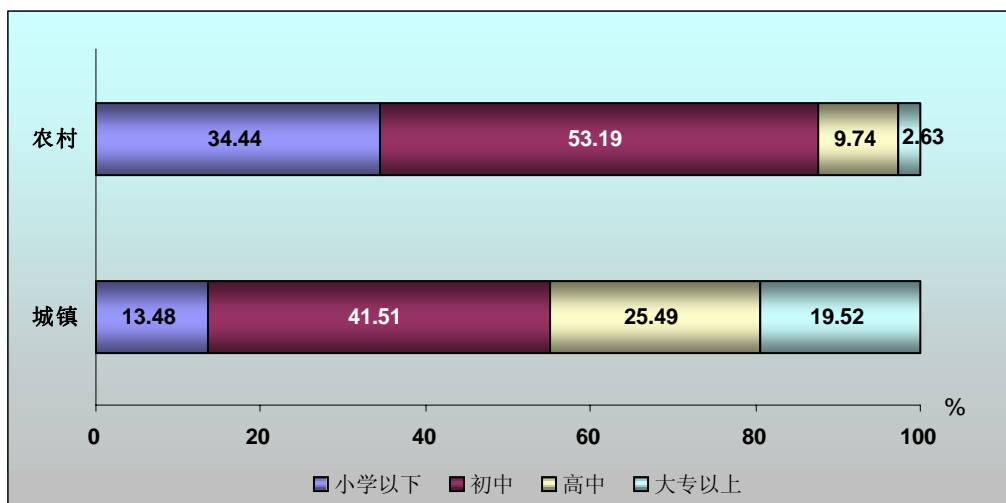


图 1-12 2010 年中国城乡 15-64 岁各种受教育水平人口比重

资料来源：国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

表 1-15 2010 年全国城乡 15-64 岁人口学历分布及人均受教育年限

单位：%，年

城乡	未上过学	小学	初中	高中	大专及以上	其中：本科及以上	人均受教育年限
城镇	1.29	12.19	41.51	25.49	19.52	8.59	10.56
农村	4.12	30.32	53.19	9.74	2.63	0.66	8.18

资料来源：国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

(5) 15 岁以上城市、县镇和农村人口各年龄段的平均受教育年限差距均大

从城乡分年龄段人口的平均受教育年限差距看，城市、县镇、农村 15 岁及以上各年龄段人口的平均受教育年限呈鲜明的梯次分布，差异十分明显，城市要比县镇高出 0.7-2.0 年，而县镇又比农村高出 1.1-1.6 年，城市和农村之间的差距达到 2.0-3.2 年。各年龄段人口的人均受教育年限的城乡差距中，以 25-29 岁、30-34 岁、65 岁及以上三个年龄段人口的差距最为明显，分别达到 3.15

年、3.00年和3.18年。差距原因仍然主要在于各年龄段中各种受教育水平的人口比重差异，农村大专以上学历水平人口的比重远远低于城市。

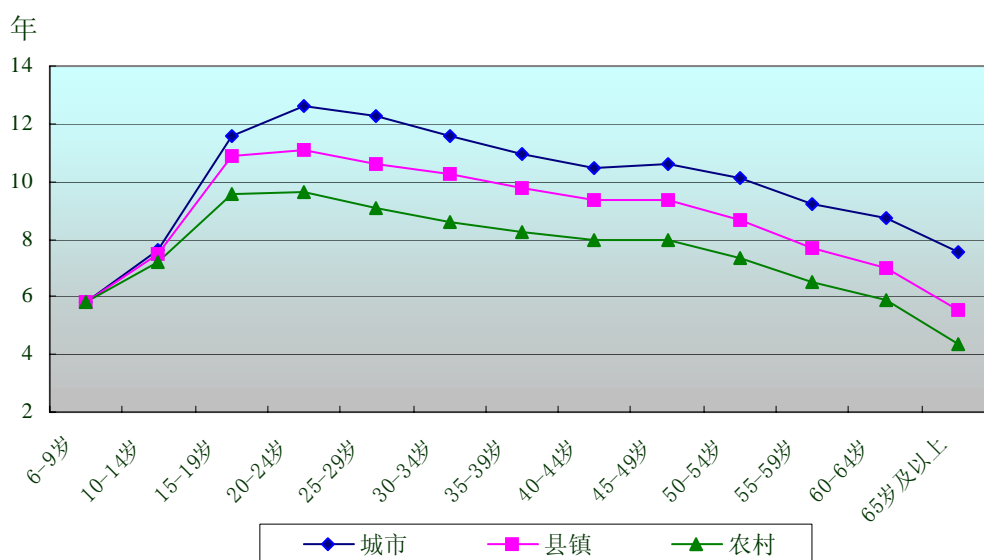


图 1-13 2010 年中国城乡分年龄段人口平均受教育年限

资料来源：国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

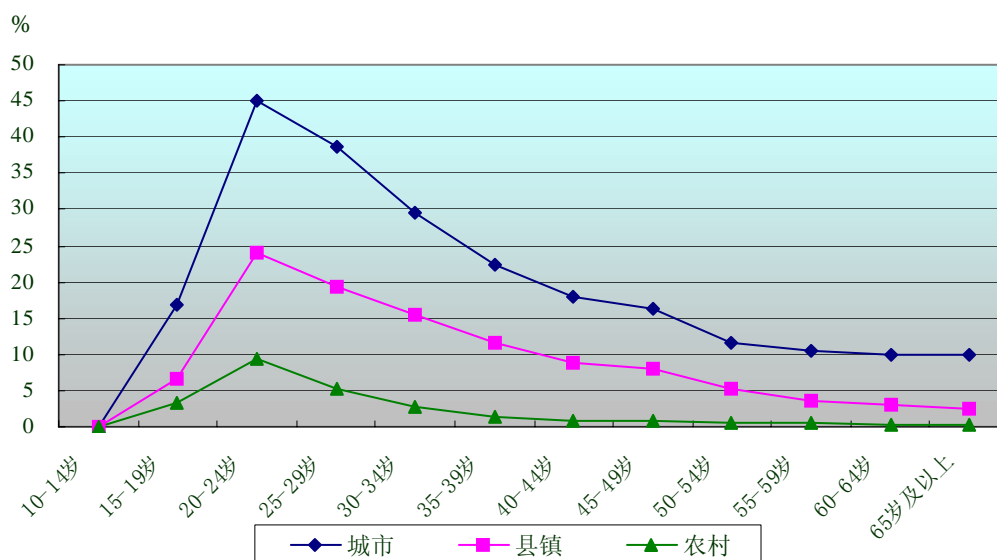


图 1-14 2010 年中国城乡分年龄段人口中大专及以上学历人口比重

资料来源：国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

4. 地区劳动力文化素质不均衡性过大

(1) 从业人员的识字率地区差异显著

2010年，全国从业人员的识字率为96.6%，水平最高的地区是北京，达到99.5%，而最低的地区是西藏，这一指标仅有63.4%，其次是青海86.3%，贵州89.0%，甘肃90.0%。最好的北京与最差的西藏从业人员的识字率水平要相差36个百分点。

(2) 劳动力的平均受教育年限地区差异显著

2010年，我国从业人员平均受教育年限超过10年（相当高中一年级教育水平）的地区有3个，分别是北京、上海和天津，其中北京最高，达到12.19年；而从业人员平均受教育年限在8年以下的也有5个地区，分别是西藏、贵州、云南、青海和甘肃，均与全国平均水平相差1年以上，其中西藏仅有5.13年，不到小学毕业的水平。

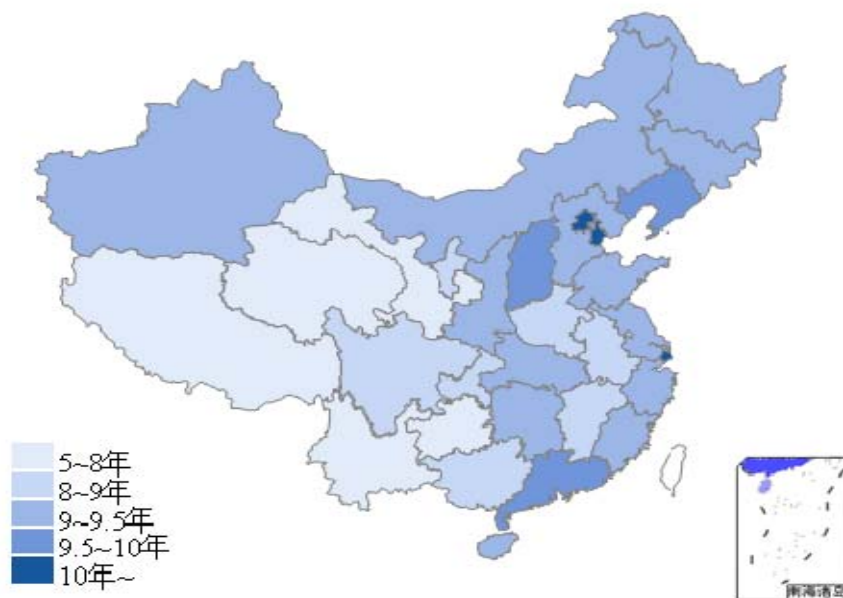


图 1-15 2010 年各地区就业人员平均受教育年限

资料来源：国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

(3) 中高层次人才的地区差异显著

2010年，全国从业人员中具有高中及以上受教育水平的比重最高的五个地区分别是北京(60.5%)、上海(49.8%)、天津(42.2%)、广东(30.3%)和江苏(28.7%);而比重最低的5个地区分别是西藏(11.2%)、贵州(13.5%)、云南(13.7%)、四川(16.8%)和安徽(17.1%)，其中最高的北京是最低的西藏的5.4倍。具有大专及以上学历受教育水平的地区差异十分显著，其中比例最高的北京是比例最低的云南的6倍，北京、上海、天津三个地区的从业人员中具有大专及以上学历受教育水平的人员比例均超过20%，是全国平均水平的2倍以上，而比例最低的五个地区云南、河南、四川、贵州和西藏的比例分别仅有6.5%、6.8%、7.0%、7.1%和7.1%，在这5个地区中，每15个从业人员中仅有1人接受过高等教育。

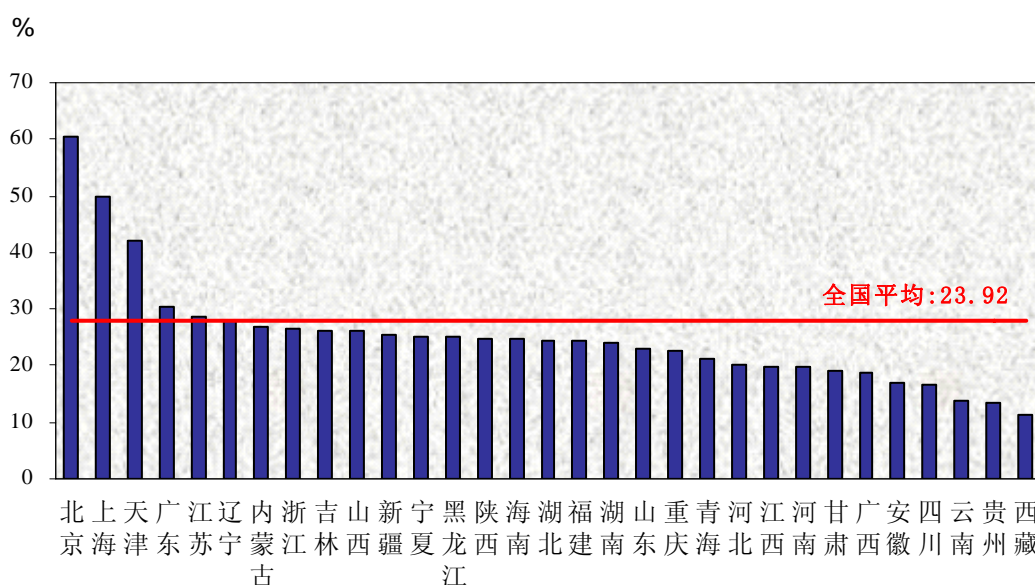


图 1-16 2010 年各地区从业人员中高中及以上人员比例

资料来源：国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

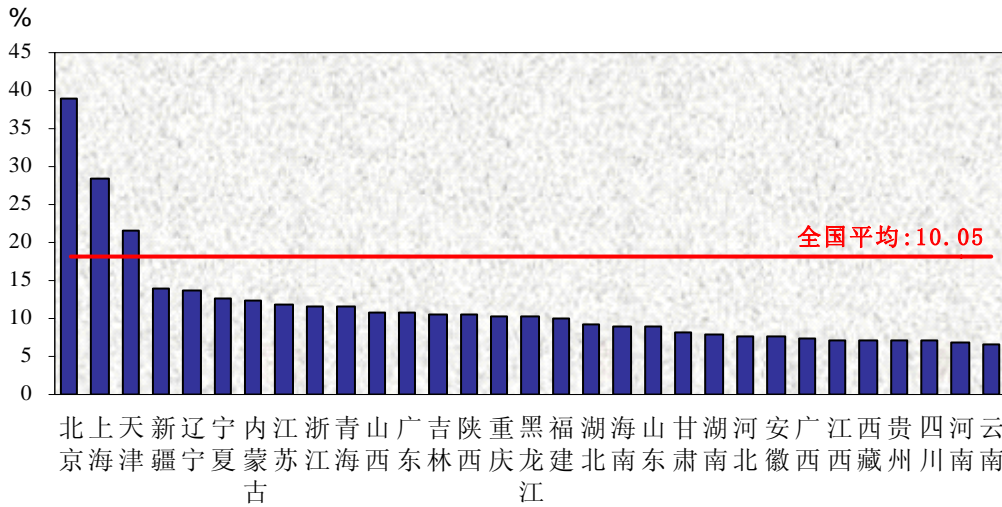


图 1-17 2010 年各地区从业人员中大专及以上学历人员比例

资料来源：国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京：中国统计出版社，2012.

(4)地区间劳动力文化素质差异集中体现在高层次人才比例的差距上

第五、第六次全国人口普查数据显示，除了文盲半文盲和小学文化程度的劳动力比重外，2010 年我国各种文化程度的劳动力比重及劳动力人均受教育年限的地区相对差异均比 2000 年有不同程度的下降，这说明 21 世纪以来，我国地区间劳动力素质的整体差距有所缩小。不过，从 2010 年地区间各种文化程度劳动力比重的差异系数看，地区间劳动力文化素质的差异仍十分明显，其差距集中体现在两头，文盲半文盲比重、本科比重和研究生比重的地区间相对差异均比较大，其中，研究生的相对差异最大，差异系数高达 1.8。

表 1-16 2000-2010 年全国各地区从业人员中不同受教育水平比重的差异系数

	2000 年			2010 年			差异系数增减
	均值 (%)	标准差 (%)	差异系数	均值 (%)	标准差 (%)	差异系数	
文盲半文盲	10.47	10.93	1.04	4.77	6.76	1.42	0.38
小学	31.31	8.36	0.27	24.38	9.12	0.37	0.11
初中	38.83	9.29	0.24	45.70	9.52	0.21	-0.03
高中和中专	13.73	5.14	0.37	13.64	4.06	0.30	-0.08
大专及以上	5.66	3.87	0.68	11.52	6.77	0.59	-0.10
其中:本科及以上	1.67	1.62	1.05	4.98	4.47	0.90	-0.15
研究生	0.14	0.3	2.12	0.52	0.95	1.84	-0.28
人均受教育年限	7.93	1.36	0.17	9.01	1.20	0.13	-0.04

资料来源:1. 国务院人口普查办公室,国家统计局人口和社会科技统计司. 中国 2000 年人口普查资料. 北京: 中国统计出版社, 2002.

2. 国务院人口普查办公室,国家统计局人口和就业统计司. 中国 2010 年人口普查资料. 北京: 中国统计出版社, 2012.

(三) 我国教育发展基本状况

1. 教育普及水平明显提高

2005 年以来, 全国小学净入学率一直保持在 99%以上; 2010 年, 全国初中毛入学率达到 100.1%, 比 2005 年提高 5.1 个百分点; 初中三年保留率达到 93.8%, 比 2005 年提高 1.1 个百分点。

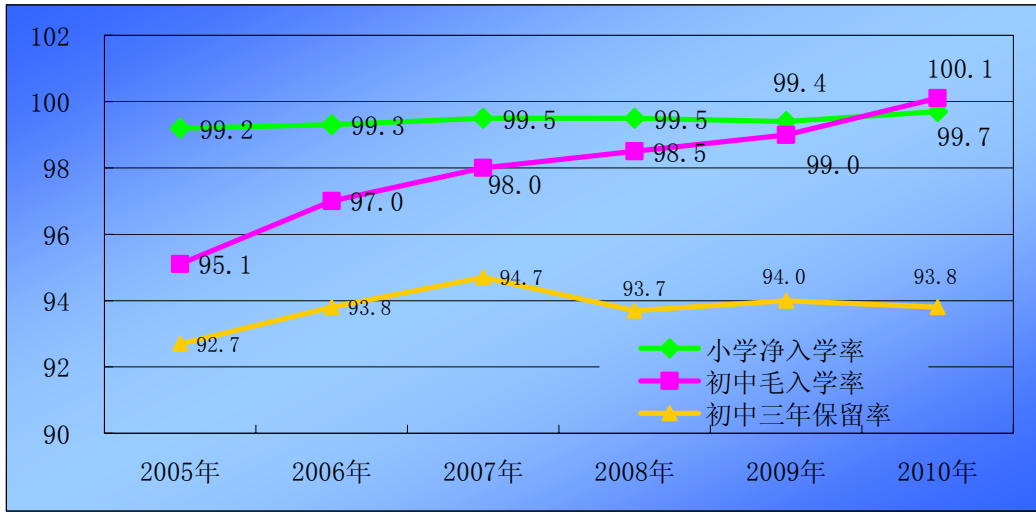


图 1-18 2005-2010 年义务教育目标进展情况

2005 年以前，高中阶段教育保持了强劲的发展态势，2010 年，高中阶段教育在校生规模为 4670 万人，比 2005 年增加 640 万人，其中中等职业教育在校生 2231.8 万人，占高中阶段教育在校生总数的 47.8%，中等职业教育与普通高中规模基本相当。随着学龄人口减少和高中阶段教育规模的不断扩大，高中阶段毛入学率迅速提高，2010 年达到 82.5%，比 2005 年提高 29.8 个百分点，满足了更多适龄人口接受高中阶段教育的需求。

2010 年，高等教育规模达到 3105 万人，比 2005 年增加 805 万人，年均增幅为 6.2%，其中，普通本专科在校生规模为 2232 万人，比 2005 年增加 536 万人；研究生在学人数为 154 万人，比 2005 年增加 56 万人。高等教育大众化水平明显提升，2010 年，高等教育毛入学率达到 26.5%，2005 年提高 5.5 个百分点。

学前教育取得突破性进展。2010 年，我国学前教育规模达到 2976.7 万人，学前三年毛入园率达到 56.6%，比 2005 年大幅提高了 15.2 个百分点。

2. 教育公平取得明显进步

义务教育发展的城乡差距和地区差距不断缩小，教育均衡发展取得新进步。城乡差距显著缩小。如：初中本科以上学历教师比例的城乡差距从2005年的33.5个百分点缩小到23.3个百分点。小学生均预算内公用经费从2005年的1.7倍缩小到2008年1.3倍。地区差距也不断缩小。如：小学大专及以上学历教师的比例东西差距也从2005年的9.5个百分点缩小到4.2个百分点。2005年初中生均预算内公用经费东部是西部1.7倍，到2010年西部和东部基本持平。

不同人群之间受教育机会均等，教育公平的基本政策得到落实和发展。义务教育性别差距基本消除，从2006年开始，女童的入学率已超过男童入学率。农民工随迁子女与流入地学生享有同等的受教育机会，在公办学校就读的比例不断提高，2010年达到78.1%，进城务工人员随迁子女除了能享受与流入地学生同等的受教育机会外，还能享受同等的来自政府和企业的资助。各族学生享有同等的受教育机会，各级少数民族学生规模不断扩大，2010年达到2254万人。

加大高等教育招生统筹力度，发达地区招收更多外地生源。高等教育发达地区招收外地生源数量、比例均明显上升。2010年，全国各地区普通本专科招收外地生源151.7万人，比2006年增长26.8%。外地生源比例为22.3%，北京、天津、上海、重庆4个直辖市招收外地生源比例超过40%。

政府为主的高校资助体系基本确立，贫苦学生不再因贫困而失学。我国初步建立了以奖学金、学生贷款、勤工助学、特殊困难补助和学费减免为主体的、多元化的高校学生资助体系。2008

年，全国普通高校生均奖贷助学金达到 1080 元，比 2005 年增长 66.2%。西部地区增长最快，增长 1.2 倍。

3. 人才培养结构进一步优化

中职招生比例逐步提高，高中阶段教育结构进一步优化。2010 年中等职业教育招生 868.1 万人，比 2005 年增长 32.4%。高中阶段招生普职比为 49.1 : 50.9，基本实现了中等职业教育与普通高中规模基本相当。

高等教育人才培养结构不断调整和优化。2005-2010 年，本科招生增幅明显快于专科，层次结构不断上移。本科生和高职（专科）招生的比例由 2005 年的 46.9 : 53.1 调整为 2010 年的 53.1 : 46.9。

专业结构调整与经济行业发展需求结合日益紧密。应用文科、工学和管理学专业的发展较快，普通本科招生中，管理学招生比 2005 年增长 57.4%，所占比例也比 2005 年提高 2 个百分点。工学所占比例也比 2005 年有所提高。而经济学、法学等前几年热门的学科门类，受市场调节和政策调控等多方面因素的影响，增速明显放缓，所占比例也比 2005 年有所下降。专科招生中，面向先进制造业的机械类、电气信息类、化工与制药类等部分专业的增长明显加快。

4. 教育体系进一步完善

各级教育稳步发展，国民教育体系逐步完善。特殊教育有了新发展，残疾儿童享有更多的受教育机会。特殊教育有了新发展，残疾儿童享有更多的受教育机会。我国中小学特殊教育学生 42.6 万人，随班就读和附设特教班就读的学生比例在三分之二以上。

学前教育规模不断扩大，普及水平逐年提高。2010年，全国在园幼儿人数达2976.7万，年均增长率为6.4%。学前教育毛入园率实现了较快的提升。2010年，学前教育毛入园率达56.6%，比2005年提高15.2个百分点。

学习型社会建设持续推进，终身教育体系不断完善。“十一五”期间，国家推进一系列项目、工程，各种形式的进修与培训蓬勃发展，资格证书培训进展明显，更好地适应了经济发展、促进就业、改善民生以及学习型社会建设的需要。2010年，高等教育培训注册学生263.7万人次，比2005年增加108.7万人次，增长70.2%；中等教育培训注册学生5291.9万人次，比2005年增加8.1万人次；全国资格证书培训注册学生493.6万人次，比2005年增加44.5万人次；全国岗位证书培训注册学生561.4万人次，比2005年增加45.0万人次。

多种形式培训全面推进。各类培训面向社会经济发展需求，围绕岗位培训、职业培训、再就业培训和农村实用技术培训等，取得了显著成绩，满足了广大人民群众对各种培训的需求。“十一五”以来，数以亿计的职工和农民接受了各种形式的岗位培训、职业培训和文化技术教育。社区教育蓬勃发展。国家级社区教育实验区，覆盖了除西藏以外的各省、自治区、直辖市。各地还建立了省级、市级社区教育实验区300多个，成为全国发展社区教育的先行骨干力量。各地充分利用和整合现有的社区教育资源及公共设施，积极开展多种形式的青少年校外素质教育、在职人员、下岗职工和进城务工人员的职业技能培训，以及社会文化生活教育，全方位地满足社区居民多样化的学习需求。有力地提升了社区民众的整体素质和生活质量，加快了学习型和谐社区建设的进

程。

5. 基础能力建设逐步得到加强

各级教育基本办学条件不断改善。2010年，全国小学、初中生均仪器设备值分别为384元和603元，分别比2005年增加63元和200元。全国普通高中生均校舍建筑面积达16.4平方米，比2005年增加2.7平方米。普通高中生均仪器设备值达到1603.9元，比2005年增长21.5%。全国普通高校生均教学科研仪器设备值8676元，比2005年增长23.8%。

各级教育信息化水平明显提高。建网学校比例继续提高，2010年，小学建网学校比例为15.9%，初中为46.4%，分别比2005年提高8.0和19.7个百分点。普通高中建网学校比例为76.7%，比2005年提高17.0个百分点。每百名学生拥有计算机也不断增加。

教师队伍素质和能力不断提升。农村义务教育教师配置状况得到改善，小学和初中生师比都不断下降，如小学从2005年19.5:1下降为17.4:1。教师学历明显提高，如全国农村初中教师中本科及以上学历教师比例提高30.4个百分点。高中阶段教师队伍素质不断提高，中职双师型教师明显增加。2010年，普通高中专任教师学历合格率达到94.8%，比2005年提高11.4个百分点。中职学校双师型教师比例为21.4%，比2005年提高9.0个百分点。高等教育教师学历层次明显提高，师资结构进一步优化。2010年，普通高校研究生学位教师比例为57.1%，比2005年提高16.8个百分点；地方普通专科院校的双师型教师比例由2005年的21.1%提高至33.3%。

6. 教育为经济社会发展做出重要贡献

教育在提高人民文化水平的同时，培养了数以亿计的技能型人才和高素质劳动者，为国民经济的发展作出了重要贡献。2006-2010年，我国普通高校合计培养各类毕业生（包括研究生和普通本专科毕业生）2600多万人，提升了了劳动人口的知识层次。

职业教育以服务为宗旨，以就业为导向，在促进经济、扩大就业、改善民生中彰显价值，为国家经济社会发展培养了大量生产服务一线的技能型人才和高素质劳动者。据统计，2006-2010年中等职业教育共向社会输送了2300多万名毕业生，极大地改变了劳动者队伍的素质结构，促进了国家经济建设、产业结构调整和社会的稳定发展。同时，还有数以亿计的城乡劳动者接受了不同程度的职业教育和培训。职业教育的发展为中国经济社会的快速发展作出了重要贡献。

教育提升了全体国民的综合素质，国民受教育年限不断提升。2009年我国主要劳动年龄人口的平均受教育年限达到9.5年，其中受过高等教育的比例为9.9%，新增劳动力人均受教育年限超过12.4年，高出世界平均水平1年。相当于高中三年级以上水平。总人口中具有高等教育文化程度的人口数达到9830万人，位居世界第二，初中以上文化程度的劳动力数量在世界遥遥领先，我国正从人口大国转向人力资源强国。

建设了一批高水平的研发基地和科技创新平台。目前，有关高校共建设平台252个，依托高校建设的国家重点实验室136个，占总数的61.8%，有102个国家工程（技术）研究中心依托高校建设，这些都有效地推动了高校科技创新能力建设。

基础研究、高新技术研发和成果转化获得丰硕成果。国家自

然科学奖、技术发明奖、科技进步奖三大奖一半以上出在高校。2006年以来的连续三年每年取得的重大科技成果都在7000项以上,2008年,完成的重大科技成果达7700项,占全国总量的21.4%。

7. 我国教育事业发展中还存在一些亟待解决的问题

我国教育发展在取得上述突出成就成就的同时,也存在一些突出问题,亟待解决。如职业教育、高等教育存在专业设置和人才培养不适应产业及经济发展新需求。中等职业教育在办学过程中企业参与度低。产业反映人才培养质量不满足产业行业的要求。高等学校部分专业设置比例过高,就业率偏低。2007年,在1057所本科高校中,超过90%的院校普遍设立了管理学和文学两大类学科专业。目前,应届大学生毕业半年后失业人数最多的10个本科专业中有6个专业是高校设点数量较多的热门专业。

教育管理体制尚不完善,中央与地方、政府各部门之间教育管理职责权限交叉、事权与财权不对称,教育行政部门统筹教育事业的权限不足。政府、学校、社会的关系尚未理顺,各级教育管理中同时存在政府对学校管得过多过细、监督管理制度不完善的问题。学校内部管理存在行政化倾向,自律和社会监督制度缺失。学校办学自主权没有落实,办学活力不足。

办学体制改革有待深化,公办教育和民办教育共同发展的制度环境有待改善。一方面公办学校公益性不足,非义务教育阶段公办学校的经费中政府拨款不到一半,学校发展过度依赖收费;另一方面民办学校法人地位不明,法律上的非营利性质与可以取得“合理回报”的内在矛盾,不利于政府监管,也影响社会公益资金和政府经费进入民办学校,直接影响民办教育的发展,公办教育与民办教育共同发展的局面没有形成。

教育教学改革亟待推进。全面推进素质教育仍面临重重困难，片面追求升学率的倾向还比较严重，教育教学改革尚未全方位推进，招生考试评价制度有待进一步改革，素质教育推进依然较难。少年儿童的全面发展得不到有效落实。

（四）我国人力资源发展水平的国际地位

世界各国均把推进教育改革创新和提升教育发展和人力资源水平作为国家战略予以规划落实。我国教育与人力资源发展总体水平不断达到新的高度，教育与人力资源整体水平超越经济水平，与发达国家的差距逐步缩小，相对于经济发展具有活力国家和发展中人口大国的教育比较优势越发明显，为进一步提升国家综合实力与核心竞争力形成重要基础。

1. 全球教育与人力资源发展水平明显提升

新世纪以来世界各国教育发展水平呈现新的发展格局。按照课题组构建的教育与人力资源发展指数，2010年，世界平均的教育与人力资源发展指数为0.4236，高收入国家教育发展水平高，指数均值达到0.5957，OECD成员国平均教育与人力资源发展指数与高收入国家接近。中上收入国家教育发展水平较高，教育与人力资源发展指数为0.4812。中下收入国家以及低收入国家教育发展水平较低，教育与人力资源指数也较低。

从整体上看，从2001-2010年十年间，世界教育发展水平提升幅度超过15%，呈现良好的发展态势。以高收入国家、OECD成员国为主要代表的发达国家，实现了在教育与人力资源较高水平上的持续稳步发展，各核心指标继续保持了在世界上的领先地位；中等收入国家呈现多样化特点，发展水平的提升幅度区域最高，

达到 15%以上,其中中高收入国家发展水平的较快提升与中低收入国家较高的增幅,成为推动世界教育和人力资源发展的重要动力;低收入国家教育尽管总体上发展水平和增长均较低,但在核心指标的表现上呈现出明显的发展加快特征。按世界银行 2001 年的分组标准,48 个低收入国家在学前教育(按低于 50%计)、高中阶段(按低于 40%计)、高等教育(按低于 10%计)的普及水平以及成人识字率(按低于 50%计)和 25 岁以上人口受过高中及以上的比例(按低于 30%计)均减少了 10 个国家。

表 1-17 2001-2010 世界各国教育与人力资源发展水平指数及进步程度

国家类型	2001 年	2010 年	进步程度
世界平均	0.3655	0.4236	15.89%
高收入国家	0.5639	0.5957	5.64%
中高收入国家	0.4135	0.4812	16.39%
中低收入国家	0.3065	0.3649	19.05%
低收入国家	0.2479	0.2698	8.81%
OECD 国家	0.5501	0.5911	7.45%
G20 国家	0.5041	0.5565	10.38%
G8 国家	0.5930	0.6310	6.42%
中国	0.3994	0.5260	31.69%

2. 我国经济和教育发展均实现了成功跨越

按世界银行收入分组标准,2001 年我国属中低收入组,在 149 个国家中排序第 95 位。2010 年我国进入中高收入组,同口径排序第 79 位,10 年间上升了 16 位,充分显示了我国经济持续高速发展的成效,进展明显。另一方面,从我国人均 GNI 的实际水平看,2001 年我国仅相当于世界平均水平的 18%、相当于中等收

入国家平均水平的一半，不足高收入国家平均水平的 4%。经过连续十年年均 17% 以上的快速增长，尽管 2010 年我国人均 GNI 仍大大低于世界平均水平，但与世界平均水平相比，由原来的不足 1/5 提高到 45%、超过中等收入国家的平均水平 13.9%。

表 1-18 2001-2010 世界各国人均国民收入及年均增长情况

单位：美元

分组	2001 年	2010 年	年均增长
世界	5431	9429	6.3%
高收入国家	27641	39423	4.0%
中等收入国家	1967	3724	7.4%
其中：中高收入国家	4523	5846	2.9%
低收入国家	433	527	2.2%
九个人口大国	997	3095	13.4%
金砖五国	1008	3658	15.4%
中国	1000	4240	17.4%

我国教育在世界中等收入国家处于领先地位。改革开放以来，尤其是近十年的快速发展，我国教育和人力资源的国际地位显著提升。课题组对世界 149 个国家教育和人力资源核心指标分析结果显示，2001 年我国教育发展综合指数位列世界第 83 位，2010 年跃升至第 53 位，10 年上升了 30 个位次。

教育排序均高于世界平均水平。从总体上看，我国教育发展水平 2001 年高于世界平均水平和中等收入国家的平均水平 8-9 个百分点，2010 年则高出约 25 个百分点。与高收入国家相比，我国教育综合水平也由 2001 年的相当于 71% 提升至 88%。从中等收入国家看，2001 年我国在 66 个中等收入国家位列第 42 位，2010 年我国在 79 个中等收入国家位列第 16 位，处于中等收入国家组的

前列，发展成就显著。

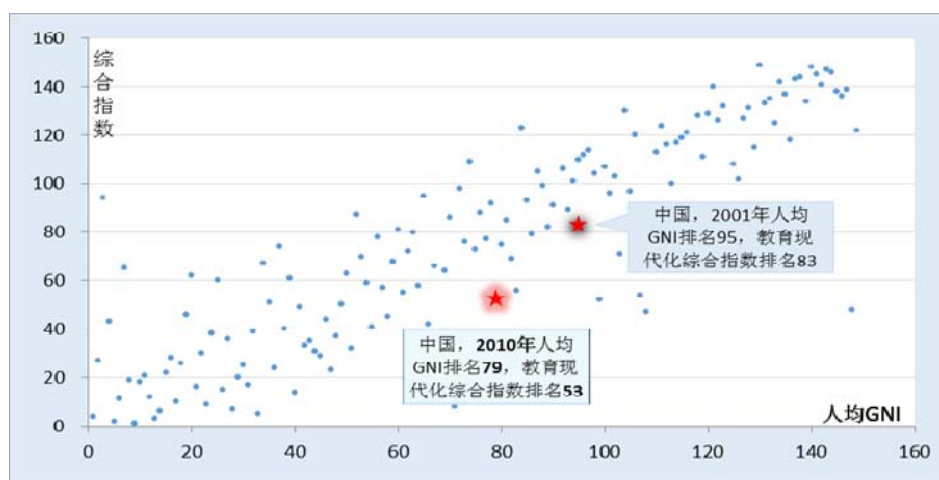


图 1-19 中国教育发展水平与经济收入水平在世界上的位置

我国教育在世界位次领先于经济发展水平。国际比较显示，我国教育综合水平在世界上的位置明显高于经济水平排序。2001年，我国在 149 个国家排位中，教育综合水平比人均国民收入高出 12 个位次，在 66 个中等收入国家中教育领先经济位序 19 个位次。2010 年，两者比较，教育领先 26 个位次，但在 79 个中等收入国家中位列尽管也高出 19 个位次，但教育已上升到第 16 位。同样，2010 年，我国与九个发展中的人口大国和金砖五国的相对比较也优于 2001 年。

表 1-19 我国教育综合发展水平和人均 GNI 在世界上市位次

分组比较	2001 年			2010 年		
	教育位序	人均 GNI 位序	教育高出位序	教育位序	人均 GNI 位序	教育高出位序
世界	83	95	12	53	79	26
中等收入国家	42	61	19	16	35	19
九个人口大国	3	4	1	1	3	2
金砖五国	4	4	0	2	4	2

在有数据可比的 12 个指标中，我国有 7 个指标在世界的排位领先于人均 GNI 的排位。随着新世纪以来，我国义务教育的全面普及以及免费政策的全面实施，适龄人口都能接受教育，辍学率不断下降，巩固率不断提升，文盲人口大幅减少，使我国小学五年续读率和 15 岁以上人口识字率在世界各国中都处于中等偏上的位置，分别领先于人均 GNI 排位 28 和 18 个位次。伴随高中阶段教育普及水平大幅提高，高中阶段教育毛入学率从 42.8% 提高到 82.5%，在世界的位次从 102 位跃升到 64 位，提升了 38 位，领先于人均 GNI 排位 15 个位次。2010 年我国公共经费占政府支出的比例与世界平均水平接近，从 2001 年的 81 位上升到 62 位，超过人均 GNI 的排位 17 个位次。

表 1-20 2001-2010 年我国领先经济发展的部分指标情况

比较指标	2001 年	2010 年	位次升降	与人均 GNI 排位的比较
人均 GNI	95	79	16	-
小学五年巩固率	17	51	-34	28
高中毛入学率	102	64	38	14
生师比	79	78	1	-1
公共经费占政府支出比例	81	62	19	17
15 岁以上人口识字率	69	61	8	18
25 岁以上人口平均受教育年限	77	69	8	10

3. 我国与发达国家教育与人力资源发展的差距明显缩小

我国与高收入国家的差距明显缩小。2001 年，我国教育和人力资源发展指数与 35 个高收入国家比较，仅相当于其平均水平的 71%。2010 年，我国相当于 44 个高收入国家平均水平的 88%，大

大缩小了与高收入国家的差距，我国教育发展和人力资源水平进步程度明显。

在学前教育及高中阶段教育的普及水平方面，我国与发达国家的差距显著缩小。2010年我国学前教育毛入园率达到56.6%，与高收入国家平均水平的差距由2001年的37.9个百分点减小到25.6个百分点。高中阶段毛入学率的差距缩小则更为明显，由55.1个百分点缩小至16.2个百分点。

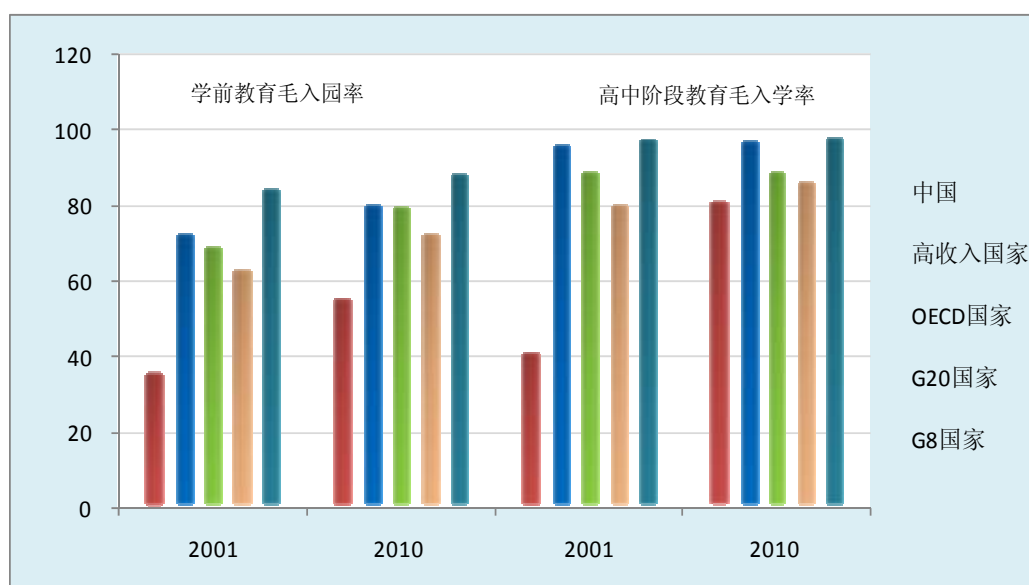


图 1-20 2001、2010 年中国学前及高中阶段教育普及水平

与其他发达国家相比优势明显。相对于 OECD 国家，我国教育发展综合指数与其他国家平均值的百分位从 67% 提高到 83%；相对 G8 国家，由 67% 提高到 83%；相对 G20 国家，由 79% 提高到 95%。在 G20 国家的排位中，由 16 位上升到 12 位。

表 1-21 中国教育发展综合指数相对于发达国家平均水平的变化情况

与不同国家组的比较	2001 年	2010 年
相对高收入国家平均值的百分位	71%	88%
相对 OECD 国家平均值的百分位	73%	89%
相对 G8 国家平均值的百分位	67%	83%
相对 G20 国家（集团）平均值的百分位	79%	95%

4. 我国继续保持在中发展中国家的比较优势

在中等收入国家以及全球人口大国中，我国教育发展呈现越来越明显的优势。中国教育总体发展水平在中等收入国家中排位居前。在 57⁴个中等收入国家中，排位由 2001 年的 33 位上升至 2010 年的 13 位。在九个发展中人口大国⁵中，我国的教育与人力资源发展指数最高，其次为墨西哥和巴西，同比 2001 年上升 2 位。在金砖五国⁶中，我国的教育与人力资源发展指数排位第二，仅低于俄罗斯，同比 2001 年上升 2 位。

表 1-22 我国教育发展水平在世界的排位

分组比较	人均 GNI		教育综合发展指数		进步程度
	2001 年	2010 年	2001 年	2010 年	
世界各国	95	79	83	53	11
57 个中等收入国家	52	34	33	13	7
9 个发展中人口大国	4	3	3	1	1
金砖五国	4	4	4	2	1

4 此处指 2001、2010 年都属于中等收入国家，共有 57 个。

5 九个发展中人口大国包括中国、印度、巴西、墨西哥、埃及、印度尼西亚、巴基斯坦、孟加拉国、埃及和尼日利亚。

6 金砖五国包括俄罗斯、巴西、南非、中国、印度。

二、人力资源发展面临的国内外发展环境与需求分析

21 世纪前十年，世界经济在经历过繁荣发展、金融危机后，进入艰难复苏的后国际金融危机时期。我国经济发展速度也逐步放缓。从现在到 2020 年，乃至更长一段时间，是现代社会最具挑战性的历史阶段。在规划我国人力资源与教育发展的战略目标时，全面、深入地对国际国内人力资源发展新趋势和新需求进行分析，既是科学确定人力资源开发和教育发展战略、发展目标的基础，也是制定和落实相关重大政策的重要依据。

（一）国际教育与人力资源发展经验与趋势

1. 教育与人力资源优先发展是近代后发国家实现追赶的战略选择

现代化过程是不同国家之间相互竞争、相互追赶的动态过程。20 世纪以来，世界经济发展史上先后出现三次现代化后进国追赶先行国的成功范例，第一次是 19 世纪与 20 世纪之交的美国对英国的追赶。第二次是二战后的日本对美国的追赶。第三次是 20 世纪 60 年代以来以韩国为代表的亚洲“四小龙”对西欧国家的追赶。每一次成功的追赶都伴有教育和人力资本的先行追赶，都体现出率先实现教育和人力资本的追赶是实现经济追赶的先导。

教育优先发展也曾带动一些国家实现了革命性的变化与发展。19 世纪 60 年代美国“赠地学院”运动，就是通过教育改革促进国家农业、工业快速发展和综合国力快速提升的范例。1862 年《莫雷尔法案》的签署为办学者无偿提供了办学土地，激发了高校为当时的工业化迅速发展和人口激增培养实用人才以及为兴办

工业、农业提供科技等多种形式服务的动力，为美国 19 世纪以来迅速崛起和成为世界头号强国注入了活力。另外，前苏联专门院校培养专业人才的办学模式、美国斯坦福大学培育高新技术产业的探索、德国技能型人才培养的“双元制”实践，也都通过教育改革引领了国家整体发展，并在世界形成了重大影响。

2. 各国纷纷超前规划教育与人力资源发展以抢占先机和制高点

进入 21 世纪以来，应对经济全球化加速推进和国际竞争日趋激烈的态势，世界各国纷纷把目光聚焦到人才、教育的竞争上，制定了一系列推进教育创新的重大的政策措施，把人力资源开发确立为国家发展的核心战略，制定了一系列促进教育发展的中长期战略规划和人才竞争规划。

美国联邦教育部发布了《2007 - 2012 年战略规划》，力图通过国家级战略规划引导教育发展，并启动了确保人才培养和促进国家创新与竞争力的立法程序；日本 2006 年正式公布了“人才立国”的新国策，希望高等教育在人力资源开发上发挥核心作用，为提升日本的国际竞争力作贡献。欧盟实施了 2007 - 2013 年教育行动计划，法国制定了未来 15 年教育改革与发展纲领，德国出台了 2010 年教育发展规划和政策，加拿大提出了国家教育发展总体目标和战略，俄罗斯、加拿大等国也提出了教育现代化以及优秀人才培养战略。

美国、英国、芬兰等国家还通过加大投入教育以实现教育和人力资源的优先发展，1970 年以来，其公共教育投入占 GDP 的比例基本维持在 5-6% 之间，甚至还达到 7% 以上。就世界平均水平来看，过去 40 年中公共教育投入占 GDP 的比例也呈现持续增长的态

势，2008 年达到 4.8%。同属人口大国的印度在“十一五计划（2007-2012）”中提出要确保实现教育公共投入占 GDP 6%的目标。美国国会还先后提出《竞争力计划》、《美国数学与科学培养计划》，把国家竞争力战略分解为小学、中学、大学教育和科技等项目，并予以充足的经费支持。

3. 对关键技能和知识型人才的需求持续增长

各国都在努力寻找并保留实现其战略目标所需要的关键技能。

80%以上的美国企业难以招聘到工程师、高技能的医务人才、科技人才和管理人才，67%的制造商报告称缺乏合格可用的员工，56%的制造商预计在未来 3 到 5 年中，这种短缺将继续增长。

为了应对挑战，美国企业正在小幅扩张，对信息技术工程师、训练有素的技师需求量增加；加拿大为 46 个技术类型的人才敞开移民大门，政府和企业甚至通过 LinkedIn 追寻全球人才；在日本达到退休年龄的员工会主动降薪，以求得继续留在企业工作。

随着知识密集型产业的快速发展，知识型员工的人数逐渐超过从事传统制造业和服务业的人数。各国的高层次人才均出现供不应求的情况，尤其是在研发、化学、医疗保健、科学与实验室、数码营销和电子商务领域。在过去 20 年里，全球经历了各等级教育机构的爆炸式增长，尤其是亚洲成长型和新兴市场。大量有才华的制造业、服务业和知识工作者的快速增长继续重新塑造全球人才网络。

另外，各国政府支持产业转型升级，导致企业发展速度稍有放缓。首次出现很多企业重点依靠提高内部效率和生产力以增加收入，而非依靠增加员工人数增加效益的现象。

4. 跨国人才争夺和人才流动加剧

经济全球化正在进入一个重要时期，国际产品竞争、市场竞争以及人才竞争日趋激烈。世界各国的竞争，归根结底是人才的竞争。各国纷纷将人力资源作为知识经济社会的战略性资源。劳动力的大规模迁移或人才的快速流动已经成为全球化时代人力资源发展的显著趋势。

国与国间的竞争、企业间的竞争，归根到底是人才的竞争，人力资源的价值成为衡量组织整体综合实力的标志。随着经济全球化和一体化发展趋势的强化，人力资源的配置已不仅仅局限于本国或本地区域内，人力资源流动及配置的全球化加速。

经济全球化为全球科技人力资源的流动创造了条件。目前主要是从发展中国家流向美国、加拿大、澳大利亚等国。欧盟对于上述三个国家而言是科技人力资源流出国，但对于广大发展中国家而言是科技人力资源接受国，其净流量为正数。

随着国际国内市场竞争的白热化，越来越多的组织，尤其是企业已经充分认识到竞争的本质是组织间人才的竞争，人才的差距在最大程度上决定了组织间的差距。

经济市场化、知识化和全球化，对于国际惯例人员的需求将逐步增大。高层次、高新技术、高素质、复合型人才的培养应当作为人力资源开发与惯例的重中之重，使其适应现阶段新经济、高科技的知识水平。国际市场各领域人才竞争愈演愈烈，并已不再简单停留于对高端人才的竞争上，随着国际经济形势的变化发展，低成本劳动力竞争也将逐步展开，使竞争覆盖面更为广阔。对此，中国市场不仅不占优势，而且危机四伏。

发达国家正在建立多维人才网络，面向欧美传统市场的同时

推动新兴市场，在新兴市场寻找新的发展机会、大力拓展全球市场，重新设计全球人力资源和人才体系。

发达国家力图创造充满活力而且高度链接的人才网络，在金砖四国（巴西、俄罗斯、印度和中国）以外的新兴市场国家掌握先机，挖掘人才潜力和商机。过去人们习惯使用二分法将市场分为发达市场和新兴市场。跨国企业在发展程度各异的多个国家同时运营，包括高度发达国家、新兴国家和介于其间的国家，进一步划分市场类别，在成长型和新兴市场国家根据人口结构、基础设施、教育、文化及语言划分不同区域。

发达国家跨国企业正在寻找“第二个中国”或者“第二个巴西”，顶级机构正全力以赴开拓新兴市场。新的潜力股大多出现在差别各异的市场环境，一些分析人士认为 CIVETS（哥伦比亚、印度尼西亚、埃及、越南、土耳其和南非）是其领头羊。虽然金砖四国经济体为很多公司提供了强劲的增长动力，但这些国家也不得不面对高速增长日渐放缓的问题。机构需要设置足够灵活的人才系统才能更好地把握新市场的商机。

建立全球和本地人才输送网公司要巩固其新开发市场，已不能单单依靠为工作而移居国外的员工，而应引进领导人员推动执行长期发展战略。为了最大程度发挥市场潜力，首要的商业重心是建立地区人才输送网。这种强劲的本地人才输送网提供了可靠的基础人力资源，包括各层级人才，也会为机构储备未来的领导。最终会由这些领导推动下一波扩张战略。研究和划分全球市场正成为人力资源部门的关键职能。为了填补成长型和新兴市场的人才缺口，跨国公司日渐关注培养本地人才，成功培养的本地人才进而可输送到其他国家。例如，在中国，机构重点培养“全球行

政主管”。在本国培养这些人才，进而可在亚洲、非洲的其它发展中市场担任高端职位。随着本地人才能力日臻成熟、人才网趋于巩固，人才战略能更方便地应用于不同市场。例如，塔塔，一家跨国企业集团，将在印度发展的业务输出国外，收获了巨大成功。一家总部设在中国的顶级电信设备制造商将本地发展的战略应用于其他国家，同样大获成功。这些市场的高管合理调动人力资源、灵活调整运营策略，他们身处创造多维网络的前沿领域。

截至到 2014 年，至少 30% 的全球收益来源于新兴市场的企业比例将提高 82%。如今跨国公司正在调整市场重心，进军成长型和新兴市场。希望他们能创造人才体系，开发全球及本地人才发展项目。例如，拜耳集团将其聚碳酸酯塑料业务迁至上海，其全球第一大市场内，这样就减少了对侨民员工和子公司的依赖。思科系统公司将其全球第二大总部设在印度的班加罗尔，并将公司的第一位首席全球总监派驻此地。为了“提升通用电气的全球化声望”，通用电气公司全球发展组织的新任老板——约翰赖斯，将公司迁至香港。

在全球扩张和核心人才短缺的过程中，企业纷纷大力招募并保留人口结构和观点呈现多样化的劳动力——尽管他们在此方面的进展和投资水平迥然不同。

中国国顶尖人才流失数量居世界首位，其中科学和工程领域滞留率平均达 87%。自 2008 年以来，中国就启动了海外人才“千人计划”，但至今顶尖人才流失仍位居世界首位。在中国与周边低劳动力成本国家展开竞争的同时，工资水平的不断上升已经成为中国经济面临的主要挑战。由于中国低劳动力工资水平的普遍提高，许多外国企业为节约人力成本，转而将目光投放到中国周边

缅甸、越南、柬埔寨等国的廉价劳动力市场。工资上升已全面侵蚀中国粗放型经济的国际竞争力。

（二）国家发展战略对人力资源开发需求的变化

1. 进入转型提质增效“升级版”的中国经济社会发展对人力资源开发的依存度进一步提高

中国经济经过持续 30 多年的高速增长，经济规模世界人均 GDP 超过 5000 美元。第二产业、第三产业占国民经济的比重分别达到了 45.3%、44.6%，进入了中等收入水平产业升级的阶段。中国的工业化、城镇化任务远未完成，区域发展的回旋余力和市场潜力巨大；改革大势不可逆转，推进改革必将释放出新的制度活力。中国经济已进入转型提质增效的“升级版”发展阶段。经济增长阶段的转换实质是增长需求动力、增长方式的转换，是新竞争优势替代原有竞争优势逐渐形成的过程。依靠科技创新和技术进步，实现转型发展要求大力开发人力资源，完成由人力资源大国向人力资源强国的转变，将成为中国经济保持长期持续健康发展的重要保证。

当前我国实现了从人口大国向人力资源大国的转变，迈上由大到强的历史新征程。提出了深度开发人力资本的要求。新世纪以来，国民素质持续较快提高，劳动力平均受教育年限持续较快提高，高中及以上学历比例显著提高，高等教育程度增长最快，新增劳动力达到较高水平。但以占比 76% 的初中及以下文化程度为主体的从业人员，将严重约束产业转移升级，难以支撑创新推动实现工业强国的目标。由于人口出生率的下降，中国当前正处在人口红利消失以及人口老龄化加速的关键转折期，这将对未来中

国经济增长产生影响。劳动年龄人口下降与抚养比率上升，使得通过深化开发人力资源来提高劳动生产率变得格外重要。同时在工业化、城市化进程中大量从农村转移劳动力，对通过教育和培训提高相关能力的需求将明显增强。加强人力资源开发，着力提高人口素质，已成为统筹解决人口问题、提高国家核心竞争力、确保经济可持续健康增长的关键。实现由依靠人口红利转向通过人力资源开发深度的人才红利，必然是推动中国经济社会的发展和实现富民的首要举措。

现阶段中国人力资源开发的主要需求特征：

——注重人力资源质量、结构的内涵性开发。注重受教育层次的提升，产业升级与劳动力素质有着密切关系，以提高人力资源的层次，增加高素质高水平人才的数量和比例，努力使我国从业人员受教育层次的重心提升至高中及以上。国际人力资本研究表明：大量增加高中和大学教育的完成人数等于提高国家竞争力和发展的适应能力至关重要。注重内涵素质的提高，在科技和经济发展日新月异的今天，还要更加关注创新人才的培养，从长远看，还有加强对新技术、新兴产业、新组织的适应能力的培养，将成为人力资源开发需求的重要特征和目标。注重结构的优化，从人力资源的专业结构看，除了要适应经济社会发展和产业结构调整升级对各类专业人才的需求，还应该注意由于科学技术本身的发展速度越来越快，科学技术各个领域之间相互渗透，导致一方面专业学科的分工进一步细分和深入，一方面专业学科各领域之间的联系越来越密切，朝着综合性方向发展的要求，加强学校专业学科建设与创新成为专业人才资源开发中具有重要意义。人才结构的优化应该考虑经济实体和人力资源市场对高层次创新

人才管理人才；核心技术关键人才，一线生产运行的技能型人才、农村实用人才等需求。这些不同层次类型人才开发的内容、方式、组织不同，需要统筹规划和社会化合力推进。

——增量开发与存量开发兼顾。由于高等教育和职业教育的发展，每年有近千万的高校和中等职业学校毕业生作为新增劳动力供给，较快地提高了我国的人力资本。我国有丰富的人力资源，从业人员达 7 亿多，每年新增加就业岗位达 900 万-1200 万。所以除了加强人力资源的增量开发外，亟需加强已就业和待就业等人力资源的存量二次开发。存量二次开发的重点需求有：近年的高校和中等职业学校毕业生为适应科技进步、产业结构调整升级和满足自身发展的继续教育培训要求；目前传统行业和原粗放型生产技术岗位人员向先进制造业、现代服务业转业转岗需要的继续教育和培训；在推进工业化、城市化过程中，每年有近千万从农村农业转移出来的劳动力融入城市 and 现代产业需要的继续教育和培训。

——全民终身开发和以人为本的自主、多元开发的需求。科技进步加快，促进产业结构调整加速，科技转化为产品形成生产的周期越来越短。要求人力资本开发的进一步深化，不仅是一次性的学历教育，同样重要的是贯穿职业生涯乃至终身的持续、常态化的教育培训，以适应不断进步、变化的技术与经济社会结构。同时随着经济社会发展和消费需求的升级，人们自身对人力资源开发的内生动力和需求增强。2012 年全国城镇居民的恩格尔系数为 36%左右，农村居民为 40%左右，教育文化需求持续提高，反映了消费需求的升级。一是国民对子女教育的需求也由注重入学机会转向追求优质教育和注重选择。而 30 年来我国特有的独生子女

政策的实施，使多数的小学生成为第二代独生子女，“4-2-1”的人口结构加大了独生子女家庭的养老风险，促使家庭对孩子教育的期望值急剧升高，其投资教育的能力也大大增强。长久以来择校现象的经久不衰，更表明了社会对优质教育需求的强烈。二是个人职业发展的需求旺盛。仅国家人力资源和社会保障部条系统计的社会职业培训机构，就由 2001 年 1.6 家增加到 2010 年 2 万余家，年培训人数更有 390 万增加到 1156 万，十年间增加了近 3 倍。目前教育培训资源、渠道不少，但优质资源明显不能满足需求。学校、行业企业、社会、家庭之间缺乏相互沟通，实体教育、平面媒体与网络教育也缺乏整合，不适应当前对人力资源开发多样化、选择性的需求。需要加强政府开发、社会开发和个体开发需求的整合：形成网络化、开放性、自主性的终身教育培训体系，建立学习培训资源的共建共享的机制，构建面向全民的终身教育平台来促进全社会的人力资源开发。

2. 经济结构战略性调整对人力资源开发的需求

经济结构战略性调整是加快转变经济发展方式的主攻方向，是实现中国经济转型升级的重要途径。产业结构的调整根本上是技术结构的调整，三次产业历史性的梯次转移提升是科技进步和生产发展的结果，一直是伴随着人力资源开发的进程。现阶段中国产业结构调整对人力资源开发的需求，不仅有产业之间结构调整的需求；从当前我国产业发展趋势看，更多的将是产业内部技术梯度提升和结构优化的需求和各产业融合发展的所带来的人力资源开发新要求。从加强农业基础地位，提升制造业核心竞争力，发展战略性新兴产业，加快发展服务业，以及随着经济科技发展、结构调整和社会需求多样化而产生的新兴职业岗位等对人

力资源开发的需求。迫切需要抓住战略机遇期，充分挖掘劳动力、内需市场和产业配套等综合优势，加大人力资本投入，培育企业创新能力，引导产业梯度转移，提升产业竞争力。

（1）推进农业现代化的人力资源开发需求

中国现代化发展，农业仍然是短板。农业的现代化水平提升，还能够释放更多的人力资源到二三产业，促我国进城市化的发展目标的实现。我国农村人口一半，第一产业从业人员占36.7%。农业必须从目前高消耗的粗放生产模式中转型升级，产业转型升级的关键在于农业人力资源的转型，提高农业从业人员的整体素质和职业技能。坚持走中国特色农业现代化道路，加快转变农业发展方式，提高农业综合生产能力、抗风险能力和市场竞争能力。根据全国基本实现农业现代化的战略目标：用现代物质条件装备农业，用现代科学技术改造农业，用现代产业体系提升农业，用现代经营方式推进农业，依靠培养新型农民发展现代农业。现代农业的发展主要依靠提升科技含量、拓展延伸农业产业链和扩大规模经营，推进一、二、三产业融合发展。在加快推进工业化、城镇化的背景下，随着农业现代化的发展，农业人力资源开发将呈现劳动力配置总数减少，整体素质普遍提高，人才数量和密度均有较大提升，新兴技术和业务岗位人才成倍增长的趋势。对人力资源开发的主要需求是：

——为适应运用现代种业技术和规模化集约化、发展优良特色和多元、多环节生产经营的要求，需要普遍提高农业生产劳动力的受教育程度和相关专业技术能力。需要改变目前7.5年的平均受教育年限，以小学初中为主体、高中及以上占比尚不足7%的现状，应该稳定、引导和鼓励青年劳动力进入第一产业，形成

以初中、高中文化程度为主体、高中及以上占比明显提高的农业生产劳动力队伍。并加强相关新技术、新知识的教育培训，重视农民的经营能力、获取信息能力、适应农村产业转换的能力的培养培训。

——形成一支能支撑现代农业发展、提高生产率实现农村致富的专业技术和实用人才队伍，支持优良农作物、畜禽水产种业培育繁殖及其新品种新技术转化、推广应用，以及病虫害专业化防治、抗灾减灾等关键技术的集成应用的农业专业技术人员；大力发展涉农产品的深加工产业，涉农产品品种的研究开发人才和深加工的技术人才；加工包装和储运冷链现代物流等专业技术人员。

——满足现代农业产业化经营需要的经营管理人才、市场销售人才，以及涉农咨询、信息服务、涉农产品标准化的监测和认证、农产品质量安全监测、农业资源利用与生态环境保护等各类生产社会化技术服务人才；农业的观光休闲、文化传承等功能进一步拓展，农村相关服务业快速发展需要相关人才。

——高度重视农村转移人口的人力资源开发。中国目前的工业化、城市化进程中存在大批农村转移人口。降低农村人口，既是整个国家社会发展的需要，也是农民新发展机会，但是否能融入城市和新的产业，关键之一在于自身素质提高和新知识、新技能的掌握。重点关注一是农村转移劳动力融入新产业工作的培训教育需求，一是农村随迁子女融入城市和为了发展的教育需求。

需要提高基础教育普及水平和教育质量，普及职业教育培育新农民；加强培训和继续教育提升农民科学文化素质；促进高校毕业生和专业人才下乡优化农村劳动力队伍。

（2）建设现代化对人力资源开发的需求

工业是物质财富积累的基础，是新兴国家走向强盛的必由之路。纵观世界各国经济发展历史，工业的兴衰决定大国的兴衰。工业是我国国民经济的主导力量，是转变经济发展方式的主战场，在大国经济体纷纷实施“回归实体经济战略”的大潮中，迫切需要抓住战略机遇期，充分挖掘劳动力、内需市场和产业配套等综合优势，加大人力资本投入，培育企业创新能力，引导产业梯度转移，提高工业竞争力，促进工业大国向工业强国转变。为适应发挥科技创新对产业结构优化升级的驱动作用，加快国家创新体系建设，强化企业在技术创新中的主体地位，引导资金、人才、技术等创新资源向企业聚集，提升产业核心竞争力的要求，需要建设包括原始创新、技术创新的多层次高水平的人才队伍；为我国进一步实施“走出去”战略，提高在全球范围内的资源配置能力，拓展外部发展空间提供新机遇，需要一大批国际化人才；随着信息技术与先进制造技术的深度融合，普遍需要提高劳动者科学文化和技术素养，建立以技能人才为主体的职工队伍，专业技术人员队伍壮大，培育一批高层次复合型人才是支撑工业化强国的重要基础。对人力资源开发的主要需求是：

——经济全球化持续深入发展，全球范围内新兴产业发展进入加速成长期，在全球化、信息化背景下的国际竞争新格局，把握好全球经济分工调整的新机遇，为我国进一步实施“走出去”战略，提高在全球范围内的资源配置能力，拓展外部发展空间提供了新机遇。国际化人才需求：跨国经营、国际资本运作、适应国际劳动力市场要求的工程技术与生产管理人员。

——信息网络、生物、可再生能源等新技术和新兴产业发展

孕育新突破，科技创新加快和现代产业分工细化和综合化趋势，推进生产方式变革不断加快，加大重点行业关键、共性技术的研发，对创新人才需求：原始创新的领军团队，专业创新的研发队伍、培育广大的应用技术创新队伍。基础教育的创新意识培养、培育和推动创新实践；职业教育和高等教育强化创新意识，培养和推动创新实践、创新能力；产学研一体培养高端创新人才。

——实现产业提升，掌控产业价值链的高端环节的需求。加快信息技术与先进制造技术的深度融合，运用先进适用技术和高新技术改造提升传统产业，通过不断采用和推广新技术、新工艺、新流程、新装备、新材料，重点行业关键、共性技术的研发，加快新兴科技与传统产业的有机融合，促进新技术、新产品和新业态的发展。人力资源开发需求：普遍提高劳动者科学文化和技术素养，建立以技能人才为主体的职工队伍，专业技术人员队伍壮大，培育一批高层次复合性人才。提高职业教育和高等教育的质量和 student 实践能力，优化专业学科结构，改革和创新教学内容和培养模式。

（3）加快服务业发展的需求

现代服务业具有知识经济特征明显、联系度广和渗透性强的特点，能带动一、二、三次产业在更高水平上协同发展，发展服务经济是经济结构高度化的标志，是国家经济转型发展的重要目标。服务业又是知识和劳动密集的产业，是吸纳新就业人口和转移劳动力的主要产业，在人力资源开发中具有特别重要的意义和作用。服务业门类繁多、发展活跃，新兴分支行业与新兴业态经常推陈出新，需要多专业、多层次、多规格的各类人才和业务人员，既需要高级管理和规划人才、复合性专业人才，也需要大批

运行管理服务和各类服务业务人员。第三产业人力资源开发出现规模扩张和质量层次提升并重的格局，专业尤其是其中高端人才需求旺盛。对人力资源开发的主要需求是：

——加快发展支持产业转型升级的现代服务业需求，发展金融业需要的投资融资、宏观金融分析与风险控制、保险精算、保险核保、资产评估、企业、个人理财服务、国际金融财务管理、资信评估等方面的专业人才；适应大力发展面向工业生产的现代服务业，加快推进服务型制造，不断提升对工业转型升级的服务支撑能力需要的服务型制造，工业设计及研发服务产业需要的信息科学和工程技术人才；发展信息服务及外包业，通过网络化、全链条的信息传输、信息技术、信息内容等服务，引导信息系统集成服务向产业链前后端延伸，推动咨询设计、集成实施、运行维护、测试评估、数据处理与运营服务等业务向高端化发展的专业人才；运输、配送及制造供应链整合管理、物流系统设计和物流业务整合、电子商务平台与物流信息化集成发展的现代物流业等相关专业人才；以及文化创意、包括电子商务等多种商业业态的人才和业务人员。

——适应社会事业发展和人口布局变化，教育、文化、卫生医疗、社会福利等基本公共服务与基础设施建设与发展，适应现代社会城市社区和农村社区服务和管理，对人力资源开发提出的新要求。发展教育需求：学期教育教师；义务教育的部分地区教师数量、部分课程教育教师；中等职业教育的部分地区教师数量、部分课程教育教师。卫生医疗需求：具有较高临床技术和科研能力的临床医师，熟悉本地区主要疾病特点及其防治策略、当代国际流行病发生趋势的公共卫生预防专业人才、社区卫生公共服务

中心的全科医生，以及由于当前诊疗技术的发展和医学分科的不断细化，护理向着专业化、高技术化、个性化发展，将形成多层次、多规格的需求格局，保健护理类专业将有着长期发展需求的前景。适应城市社区和农村社区服务和管理的需要：现代社会的公共服务和公共管理要求提高对专业人才需求。当前社会工作者人员短缺、专业化水平低的问题更加突出。发达国家和地区的专业社会工作者占总人口的比例一般在 2%以上，目前上海仅占 0.35%，全国更低。国家规划到 2015 年，社会工作专业人才总量增加到 50 万人，到 2020 年，社会工作专业人才总量增加到 145 万人。该类人力资源开发的潜在需求巨大，涉及公共管理、医疗护理、教育培训、心理辅导、法律咨询、文体等多门专业人才的需求。

3. 落实国家区域发展总体战略的需求

区域发展不是简单的水平分工，要根据国家区域发展总体战略总体要求和各区域发展规划定位和禀赋条件，为充分发挥不同地区比较优势，增强核心竞争力，提出人力资源开发的需求；按照深化区域合作，推进区域良性互动发展要求，体现促进生产要素合理流动，推进区域人力资源开发。

(1) 以环渤海地区、长江三角洲地区、珠江三角洲等为经济增长极的国家优化开发和重点开发区域的地区的需求

主要包括：北京、天津、上海、浙江、江苏、广东、福建、辽宁和山东等省市。该类地区均处东部沿海，目前工业化、城市化、市场化水平高，综合实力较强，经济规模较大，经济产业集聚度和发展协同度比较高，绝大部分国土面积属于优化开发区域和重点开发区域，是带动全国经济社会发展的龙头，已成为我国

参与国际市场竞争的主力与前沿阵地。在有效承接国际产业转移的同时，高度工业化地区也面临着自身产业向内地及海外的转移，以逐步形成更具竞争力的区域优势。这一区域今后将在更高层次上参与国际分工，致力于发展高新技术产业、先进制造业、现代服务业等高附加值产业，产业融合加快，促进产业结构的进一步高度化。并且根据国家区域功能开发要求，今后将进一步增强人口吸纳能力。由于人口比较密集、开发强度较高、面临资源环境承载能力约束，需要通过人力资源开发来推进科学技术创新和结构升级从而协调经济、人口和环境的发展。同时作为我国先行的发达地区还承担着增强对全国和全球人力资源要素开发、配置和辐射功能，教育现代化、国际化的示范中心的任务。对人口吸纳能力人力资源开发的需求呈现人口素质全面提高，就业人口的专业化、高技能化程度明显提升，高级创新人才、现代科技人才和高层次管理经营人才密度大幅度增加的趋势。在国家实施东部地区率先发展战略中，其人力资源需求的重点领域将主要包括：

——大力发展以中、高级工为主体的、多种规格的技能人才队伍。随着产品技术含量、生产工艺装备水平的提高和社会服务的多样化，需要有一大批具有专业技术基础知识、技艺精湛的高技能人才，尤其需要具有创新能力的智能型高技能人才；占产业劳动力比例将提高到40%左右，基本达到发达国家水平。

——以集成电路开发与设计、网络与多媒体技术、信息材料开发、高性能结构材料、纳米技术等高科技产业人才；采用高新技术和先进实用技术发展大型成套设备制造、智能化精密加工设备制造、现代交通设备、航天航空工业制造等现代装备制造业的技术开发、技术合成和设计人才，先进制造工艺人才。

——需要培养和造就数以百万计的具有国际视野和现代企业经营知识的企业家、熟悉科工贸综合业务的专业技术管理人才；

——随着现代服务业规模扩大和功能提升，东部沿海发达地区尤其是大都市圈的金融保险、国际贸易、现代物流以及信息咨询服务等知识密集型行业加速发展，高层次劳动力需求巨大，主要是熟悉国内、外市场和具有服务衍生产品创新开发、新型业态经营管理能力的各类专业人才，以及熟悉国际规则和业务知识的法律人才；

——产业结构的升级将催生诸多新的职业、新的岗位。如 IT 产业就催生了软件设计和制作、网络技术和管理、动漫技术和制作等人才需求。

对基础教育在全面普及的基础上提出基本实现优质、均衡的要求；要求职业教育重心上移，质量、结构优化适应现代产业发展要求和个体持续发展需求；实现高等教育普及化，明显增强创新人才、国际化人才的培养能力。

(2) 以中西部区域性经济中心为主体的国家重点开发区域的需求

主要包括以中西部为主的内蒙古、重庆、吉林、河北、湖北、黑龙江、山西、宁夏、海南、江西、湖南、陕西、河南、安徽和四川等地区，资源环境承载能力较强，经济和人口的集聚条件较好，发展潜力较大，其大部分国土面积为重点开发区。目前该类地区进入快速工业化阶段，具备较强的经济基础，具有一定的科技创新能力和较好的发展潜力；城镇体系初步形成，今后将重点进行工业化城镇化开发，加快推进新型工业化进程，提高自主创

新能力，积极承接国际及国内优化开发区域产业转移，形成比较健全的现代产业体系，形成支撑全国经济增长的重要增长极。随着城镇化进程的加快集聚人口的能力也将明显提高。人力资源开发的需求将呈快速增长的趋势：建设现代产业体系对劳动力素质普遍提高和专业人才、技术工人的规模、层次提升的要求；农村劳动力转移的要求；支持主要发展行业和技术升级的创新人才队伍建设的要求；提高基础教育普及水平和质量，职业教育、高等教育规模适度发展和结构优化，改革创新培养模式；行业、社会培训支持发展转型。教育与人力资源需求的主要领域是：

——培育适应工业化快速发展要求的劳动力大军，加速培养技术工人和现代农业劳动者。需要在目前已经基本实现“九年义务教育”普及的基础上，进一步巩固和提高质量；加快发展高中阶段多种类型教育，尤其是大力发展适应本地区经济社会发展要求和产业升级的职业教育，同时考虑到本地区劳动力丰富，有劳动力输出要求的具体情况，中部地区的职业教育发展应该进行有针对性的专业结构和培养目标调整。

——加快培养各类中、高级专业技术人才，主要是现代制造业、能源和材料工业、农业种植养殖技术和农副产品加工、城镇规划和建设人才，注重中小企业管理人才的培养。高等教育发展需要学科教育与职业教育并重。

——农村转移劳动力和流动人口教育培训的任务繁重。中部地区人口基数大、密度高，农业积压劳动力过多，转移数量依然巨大，流动人口也占有相当份额。对农村转移劳动力和流动人口进行教育培训关系到地区乃至全国的协调发展。既要开展适应本地区产业、职业转移要求的培训，也要开展适应流动人口流入地

区对劳动力职业岗位的要求。当地政府对农村转移劳动力和流动人口教育培训中应当发挥主导作用，同时，还要积极发挥企业和市场的作用。

（3）西部国家重点生态功能区域的人力资源开发需求

主要包括青海、新疆、广西、云南、西藏、甘肃和贵州等西部地区。该类地区幅员辽阔，地形、地貌、环境、禀赋多种多样，拥有丰富的水能、矿藏资源和众多颇具经济价值的“特产”，但资源与产业尚未充分形成区域比较与竞争优势，土地的经济人口承载能力较弱，并关系到全国或较大区域范围生态安全，相当比例的国土面积属于限制开发区或禁止开发区。“十二五”期间，初步工业化地区应坚持保护优先、适度开发、点状发展，引导超载人口逐步有序转移，逐步成为全国或区域性的重要生态功能区。地区人力资源开发需求将平稳增长，巩固提高义务教育普及水平和质量，大力开展农村培训等基本教育公共服务，提升广大农民文化科技素质，以普遍提高人口和劳动力素质夯实人力资本的基础；加快发展职业教育和因地制宜发展高等教育，形成以高级专业人才为引领，以中等职业技术人才将占主体。在国家实施推进新一轮西部大开发和加大对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区扶持力度战略中，地区人力资源需求主要领域是：

——特色农业技术人才。根据初步工业化地区的气候、地形和水土特点，培养农业种植、养殖技术开发人才、农业技术推广应用人才、农副产品存储、深加工方面的各类技术人才以及农业经营、销售和信息咨询人才。适应农业结构调整和技术发展，农业劳动力的文化素质和劳动技能需要有较大提高。

——特色旅游业人才。初步工业化地区全部位于西部，其自

然风光奇特多样，旅游资源极为丰富，由于行业联动度大、吸纳劳动力多等特点，旅游业有望成为这些地区的支柱产业之一，旅游人才以及相关的宾馆、餐饮、商业、交通运输、文化娱乐乃至等旅游产品开发生产等行业的管理人才、专业技术人才和服务人才需求将呈持续增长趋势。

——资源综合利用、环境保护方面的应用技术人员。培养天然气、煤、石油等等矿藏资源综合利用、环境保护的各类专业技术人才、熟练技术工人；运用现代先进技术加快资源开采与深加工的结合，延伸产业链、提高附加值，促进加工制造业由采掘型、初加工型向资源加工型和资源转化型转变需要的各类工程技术人员、熟练技术工人；

——教育、卫生、文化、社会管理方面的人才。目前这些地区的教育、医疗卫生、文化事业和社会管理等公共事业的发展水平与高度工业化地区尚存在较大差距，而相关人才的匮乏是影响这些地区公共事业发展的重要因素。随着地区经济社会的发展，对教育、医疗卫生、文化事业和社会管理人才需求巨大。主要是：学前教育教师、义务教育的部分地区教师数量、部分课程教育教师；中等职业教育的专业教师和实行实训的技能双师型数量和质量均有较大需求；具有较高临床技术和科研能力的临床医师，具有较好的医学、药剂知识和操作技能的高级护理人员，熟悉本地区主要疾病特点及其防治策略公共卫生预防专家、社区卫生公共服务中心的全科医生；专业化社会工作者包括公共管理、法律咨询、养老救助等多门专业人才的需求。

三、我国人力资源和教育发展的战略目标

新阶段，新要求。我国人力资源和教育发展在经历新世纪前10年的快速发展后，国家的创新驱动战略、区域发展战略、城乡一体化发展战略以及经济结构战略性调整都对今后我国人力资源开发和教育发展提出新的要求。本部分在全面审视我国国际国内发展环境的基础上，提出了确立未来我国人力资源强国建设的战略思路、战略目标和战略步骤。

（一）用科学发展观确立未来我国人力资源开发和教育的战略思路

1. 坚持科学发展观，把人力资源开发与教育发展作为我国全面建成小康社会和基本实现现代化目标的国家战略，作为实现科教兴国和人才强国战略的基础工程

发展的第一要义是发展。坚持科学发展观，最根本的就是要以新的发展思路来实现我国教育和人力资源更快更好地发展。把握未来我国发展的战略机遇期，坚定不移地贯彻发展是硬道理的理论，将教育发展和人力资源开发作为科教兴国和人才强国战略的基础工程，充分发挥教育和人力资源在加快全面建成小康社会和基本实现现代化进程中不可替代的、具有比较优势的贡献。

（1）我国政府高度关注“第一资源”

时任国务院总理的温家宝总理曾明确指出，实现全面建设小康社会和现代化建设第三步战略目标，要靠发展，现在世界各国都在发展，形势逼人，如果我们不加快发展，就会落后，甚至会

处于被动挨打地位⁷。本世纪头 20 年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期，全面建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。

中国要实现对发达国家的经济追赶、全面建成小康社会，就要站在国家发展和民族振兴的战略高度，深刻理解和认识发展教育和开发人力资源的重要意义，将全面开发人力资源作为全面建成小康社会的第一目标，对教育与人力资源开发进行长期的战略筹划，坚持几十年甚至上百年的优先发展方针，一心一意、全力以赴地搞好人力资源的利用与开发，继续实施科教兴国战略，牢固树立人力资源是“第一战略资源”的观念，充分发挥教育与人力资源开发在社会主义现代化建设和全面建成小康社会中的先导性、全局性和基础性地位及作用，探索一条符合中国实际的教育与人力资源强国、教育与人力资源富民、教育与人力资源适度超前发展的道路。

坚持科学发展观，把人力资源开发与教育发展作为我国全面建成小康社会和基本实现现代化目标的国家战略，作为实现科教兴国和人才强国战略的基础工程，必须坚持以下四个“第一”。

（2）全面开发人力资源是全面建设小康社会的第一目标

党的“十六大”明确提出：“我们要在本世纪头二十年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会

⁷ 温家宝：提高认识 统一思想 牢固树立和认真落实科学发展观，在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话，2004年2月21日，载《树立和落实科学发展观》，理论动态编辑部编，中共中央党校出版社，2004年4月版。

更加和谐、人民生活更加殷实。”“十八大”在“十六大”和“十七大”的基础上提出了新的要求，那就是要“实现全面建成小康社会的宏伟目标”。

与此相适应，人力资源和教育事业必须适度超前发展，建立总量供给更加充足、结构更加合理、服务功能更加健全，以提高科技创新能力、国民学习能力和劳动者的就业能力为核心的全民终身教育体系，促进人的全面发展。

教育是全面建成小康社会的重要内容和重要标志，在全面建成小康社会和现代化建设中具有先导性、全局性和基础性的重要作用。因此，教育必须为新世纪全民族思想道德、科学文化和健康素质的明显提高做出积极贡献；必须为新世纪进一步解放和发展社会生产力提供充分的人才与智力支持；必须促进新时期社会主义政治文明的全面进步；必须促进新时期全国可持续发展能力的不断增强。

大力发展教育，全面开发人力资源，把沉重的人口负担转变为人力资源优势，全面提高国民素质，是关系到我国现代化建设和民族复兴的关键所在。因此，必须把开发人力资源放在全面建成小康社会的首位。

（3）人力资源是经济社会长期持续发展的第一资源

中国基本实现小康的历程和经验证明，今后中国经济社会要保持长期持续高速发展，主要取决于人力资本，特别取决于人力资本的质量。

在自然资源、物质资源和人力资源三大资本中，人力资源是最核心的资源，也是我国在世界上唯一具有比较优势的资源。优先发展教育和开发利用中国的人力资源，使潜在的人口资源优势

转化为现实的人力资本优势，转化为人力资本的国际竞争优势，促进中国经济社会长期稳定和持续增长，是今后全面建设小康社会的必然选择。

(4) 全面开发人力资源是实现富民强国的第一国策

更全面、更高水平的小康社会，必然是人民享有更好教育机会的社会，必然是人的全面发展的社会。只有大力发展教育，全面开发人力资源，才能促进社会全面进步和国家长治久安；才能缩小城乡之间、地区之间和性别之间差距，实现区域均衡发展，这对于实现社会安定、民族团结、文化凝聚将发挥重要的作用。

因此，在全面建成小康社会中，必须把全面开发人力资源作为第一国策，才能保证计划生育、环境保护等国策的更好更顺利地落实，才能最终实现富民强国。

(5) 全面开发人力资源是各级政府的第一责任

各级政府要加强对教育与人力资源开发的宏观管理、战略规划，强化人力资本开发责任，加大第一资源的战略性投资，把人力资源开发作为兴乡、兴县、兴市、兴国和富民的首要任务来抓，努力在所有事业发展中能够坚持优先发展教育，在所有资源开发中能够坚持优先开发人力资源。

2. 坚持科学发展观的关键在于，发展必须有新思路，要进一步加大改革和开放力度，激发教育发展和人力资源开发的活力，促进教育、人力资源与社会、经济的全面协调发展

坚持科学发展观的关键在于，发展必须有新思路。在全面建设社会主义市场经济的进程中，如何实现在国家战略的高度上，推进教育与人力资源和国家综合实力与国际竞争力的有效协调，是我们必须认真研究并加以贯彻落实的一个重要问题。

发展的新思路来自改革的深化，在改革中实现发展，以改革促进发展，这就要求我们从全面建设小康社会的大局出发，加大各级政府发展教育事业的责任，同时以市场机制大力推进我国人力资源开发，激发教育发展和人力资源开发的活力，促进教育、人力资源与社会、经济的全面协调发展。

(1) 利用市场的张力解决教育和人力资源的短缺问题

我国的基本国情和我国改革开放以来的实践充分证明，市场机制在相当程度上解决了长期困扰我们的资源不足问题，同时也在相当程度上缓解了高层次人才和高技能人才不足的矛盾。

但这并非说，我国的人力资源和教育发展已经解决了短缺问题，相反，在认真总结我国自身经验基础上，进一步加大改革力度，运用市场机制的独特“张力”和“冲击力”，激发全社会投入教育发展和人力资源开发的活力，用市场机制释放巨大的资源和制度能量，与政府的公共财政努力一起，成为互相补充、互相协调的良性互动机制。

可以肯定地说，在过去的二十多年中，如果没有社会的广泛参与和制度创新，在我国目前的经济发展水平和资源供给条件下，非义务教育、尤其是高等教育短期内实现快速发展的是不可能的，同时，也再一次证明，市场机制和社会的广泛参与，加上改革与创新，我国高等教育成功实现由精英教育阶段向大众化阶段的过渡，为国际社会提供了具有中国特色的高等教育发展路径的新经验。

这一成功经验也对未来发展带来重要启示：未来 20 年、50 年我国教育发展和人力资源开发，将继续加大改革开放的力度，更好地建立起与市场经济体制相适应的机制，解决制约发展的资

源瓶颈。

(2) 充分发挥市场机制的资源配置效率

改革开放以来，在人力资源开发、尤其是在教育发展中利用市场机制的资源配置问题方面，一直有着不同的意见和争论，这在一定程度上限制了教育发展。在人力资源开发和教育发展上，我们应当理直气壮地坚持改革开放的发展观，充分发挥市场机制的资源配置效率。

科学发展观在坚持“五个统筹”的前提下，在努力实现公共资源有效配置的基础上，充分发挥市场机制的强有力功能，在多渠道筹措资源的同时，按照市场机制的要求实现资源的有效配置不仅与政府公共资源配置并不矛盾，相反，两大机制还起到互补的作用，而且，还有效避免了单一机制的自身局限性及相应的缺陷。为此，在教育发展和人力资源开发上，未来20年、50年的中长期阶段，我国将全面建设市场经济体制，市场机制将在包括社会领域在内的全部领域发挥重要作用，尽管其发生作用的方式、范围和效用有所区别。

有效利用并开发市场机制特有的积极作用，充分发挥市场机制的资源配置效率，推进教育改革和劳动人事制度改革，最大限度地发挥有限资源的效用，将成为指导我国未来人力资源开发和教育发展的一个基本思路。

(3) 利用市场信号调整教育结构和提高质量

市场机制在资源筹措与配置的过程中，以其特有的多种多样的“信号”导引教育培训结构的调整和质量提高。关注国家发展的需要，关注经济、产业和各类社会组织的需要，关注由每个人集合而成的社会需要，这是办好教育和培训的“生命之源”，

也是我国政府一贯倡导的“按需办学”、“面向社会自主办学”等教育培训政策的具体体现。

市场信息和信号的及时性，为教育和人力资源开发提供了动态的反馈，也弥补了计划和管理滞后的缺陷。为此，作为一项制度建设，探讨并设计符合国家、社会和市场需要的人才培养与培训应变反应机制，将成为我国教育和人力资源开发的一个重要组成部分，也是建设符合多样化需求的教育和培训质量保障制度的根本之举。

（4）运用市场机制有效联结教育、培训和就业

充分利用市场机制，尤其是市场机制特有的信息、信号传递及其关联价值，实现人才培养、培训与劳动力就业以及流动的有效衔接；充分利用市场机制的强大推动力，克服并避免由传统的体制和制度形成的“篱笆”，促进教育、培训与劳动力市场的良性互动。

应当充分肯定的是，我国各级各类学校和培训机构已在一定程度上直接或间接地参与了各类就业和劳动力市场。但问题在于，如何从长远考虑，从长效机制建设的高度考虑，使教育和培训更好地服务于国家、社会和个人需要，如何通过运用包括市场机制在内的各种机制，将教育、培训和劳动力市场有机联系起来，缩小两者间的距离，仍有许多障碍需要打破，诸多相关法规与制度亟待建设。

3. 进一步加快政府职能转变，创建绩效导向的服务型政府，推动教育与人力资源公共管理体制的制度创新

2003年起实施的《行政许可法》标志了我国政府体制改革和职能转变进入到了一个新的历史阶段。抓住这一历史性机遇，在

创建绩效导向的服务型政府的同时，切实处理好政府与社会、政府与学校、政府与广大人民群众之间的关系，大力推进政府职能转变，从制度层面创造社会广泛参与的环境与规则，全面构建法制型社会和现代学校制度，形成教育和人力资源开发的公共治理新框架。

——以行政许可法实施为契机，不失时机地推进政府职能转变，并以政府职能转变带动政府与社会关系、政府与学校关系等方面的改革与改善，在创建绩效导向的服务型政府进程中，建设与市场体制相适应的现代公共管理体系。因而，从某种意义上说，社会参与程度的提高和市场机制的有效性以及社会监督治理框架的构建，也成为评价政府职能转变的重要标志。从建设与市场体制相适应的公共治理结构高度来推进政府公共管理的改革与制度创新，将从体制与制度层面避免政府职能缺位、越位和错位的基本途径，也是建设服务型政府的必然要求。

——在政府职能转变的同时，政府将退出部分应由市场机制和社会各类中介组织发挥功能的领域，创造制度环境，确立市场准入的法律规章，在那些专业性较强的管理领域，或委托专门机构、或放开由行业协会、社团等中介组织行使职能，不断创造条件，使社会参与的公共治理规范有序，成为提高我国政府效率和公共治理效率的有机组成部分。

——从改革传统的政府与学校、政府与企业的关系入手，从直接管、直接办的传统模式中解放出来，创造学校依法面向社会自主办学、企业依法面向市场自主经营的宏观环境和制度基础，在建设服务型政府、改善服务方式和提高服务质量的进程中，推进让广大人民群众满意的教育宏观环境建设。

——教育和人力资源发展涉及最广大人民群众的根本利益，是一项社会公益性事业，需要政府强有力的宏观领导与指导，也需要社会的广泛参与，在相关领域和运行方面，迫切需要解决引入市场机制，以解决我国发展中的资源短缺、机制失灵和制度缺陷等方面的问题，为此，创造政府管理、社会参与和监督、法规保障的社会治理框架，不仅具有必要性，且越来越具有紧迫性。

4. 以人为本，“公平优先、兼顾效率”，满足广大人民群众 的多元化需求，体现公共利益的教育与人力资源的价值观和发展 理念

——面向全面建成小康社会和基本实现现代化的战略目标，教育发展和人力资源开发必须坚持“公平优先、兼顾效率”的社会公共准则，这是贯彻、落实并实践“三个代表”重要思想的基本要求，是我国建设社会主义市场经济体制和中国共产党执政为民宗旨的根本体现。“公平优先”强调政府的职能和社会利益，“兼顾效率”要求政府包括公共财政职能在内的管理和调控手段在资源配置中充分关注公共政策的效率，以政府和公共管理的公平效率，克服市场机制的缺陷。

——从我国现实的社会和个人需要出发，以人为本，是坚持科学发展观的基本体现，在教育发展和人力资源开发方面，如何处理并解决好我国居民不断增长的对高层次教育和培训的需求，处理并解决好广大人民群众当前需要和长远利益的关系，充分发挥教育和培训在增进广大人民群众就业、再就业和创业中的独特作用，需要我们进行具有前瞻性的思考和探索，需要我们进一步推进相关制度的改革与创新，在应对并满足人民群众不断增长的需求中，尊重个人选择权，并将个人选择权和社会多样化的需求

较好地协调起来，实现国家发展与个人发展的统一。

(二) 战略思路与战略构想

中国现代化的进程大体可分为基本实现小康、全面建设小康和基本实现现代化三个阶段。新中国成立以来，特别是改革开放以来，经过长期艰苦卓绝的奋斗，至2000年，中国已如期实现了初步小康的社会目标，但这还只是低水平、不全面、发展很不平衡的小康，尤其是与人的全面发展密切相关的教育发展与人力资源开发，目前依然处于较低的水平。

进入新世纪，中国已经实现“三步走”战略的前两步战略，正在进入全面建成小康社会的新阶段。与中国经济社会发展“三步走”战略相适应，教育发展与人力资源开发将经历相应的发展阶段。建国60多年来，我们已经完成了以普及九年义务教育为标志的教育和人力资源开发的初级阶段。“十二五”及未来20年、50年间，我们将逐步完成教育与人力资源开发由初级阶段向以全面建成小康社会为目标的中级阶段和以基本实现现代化为目标的高级阶段的发展转化，充分发挥教育和人力资源在实现国家发展战略中的先导性、全局性和基础性作用，进一步强化能有效促进发展的可持续发展战略，尤其是要坚持教育和人力资源开发的适度超前战略、需求导向战略、均衡与协调战略和制度创新战略，使我国在未来快速崛起，进而实现中华民族的伟大复兴。

1. 适度超前战略

科学发展观的核心是加快发展，只有加快发展才能缩小我国与发达国家之间的差距，只有加快发展才有可能使我国在本世纪中叶赶上、甚至超越中等发达国家，也只有进一步加快我国教育

发展和人力资源开发，才有可能最大程度地发挥我国最具比较优势的人力资源的作用，实现经济和社会的可持续发展。

从我国所面对的国际环境、从我国全面建成小康社会和基本实现现代化的战略高度考察，注重以加快发展为核心的科学发展观，就是要求教育与人力资源适度超前发展。

适度超前具有以下三个重要内涵：

一是人力资源优先开发，这是使我国潜在的最具比较优势的潜战略资源成为真实的优势资源的唯一途径。近年来，我国部分发达地区在改革开放后加入国际经济贸易和产业分工取得阶段性成就的经验充分证明，这些地区源于教育相对发达的较高水准的人力资源发挥了极为重要的作用。可以肯定的是，未来的竞争，资本与产业转移对劳动、资本与制度环境具有越来越高的要求，能否成功承接世界产业的进一步转移和发挥我国的比较优势，在相当程度上取决于有没有一支具有相应素质的劳动力大军。为此，要使我国更多的地区能在世界性的产业转移中获益，加快人力资源开发，使人力资本上一个台阶，已成为摆在我们面前的一项紧迫的任务。

二是确立教育优先发展的战略地位，这是人力资源优先开发战略的自然延伸。人力资源要超前，必然要求教育发展要适度超前。目前我国人力资源整体水平按受教育年限指标衡量仅相当于初中二年级水平，而提升人力资源水平的最基本途径必须依靠教育的快速发展和劳动力培训。加快教育和人力资源发展，这是我国未来 20 年发展战略的一个基本点，也是实现科学发展观的本质要求。

三是实现教育和人力资源优先发展，要求科教与人力资本优

先投入及制度创新。提升人力资源水平和教育发展需要确立战略资源优先投入的国家政策，要将这一国家政策变成全社会的共同努力，需要用政府公共资源带动全社会投入，确保我国教育发展和人力资源开发走上快车道。

2. 需求导向战略

在教育发展和人力资源开发上，坚持科学发展观，要求我们从国家综合实力和国际竞争力提升的战略高度，来规划和指导未来20年、50年我国教育发展和人力资源开发。

——国家科技进步和知识创新体系建设是我国快速提升综合实力和国际竞争力的紧迫要求，也是实现和平崛起和国家安全的重要保障，这是教育发展和人力资源开发首先必须应对的第一个国家战略利益需要；

——社会经济发展、产业结构调整 and 升级对人力资源、进而也对教育产生诸多新的需求，充分关注这些新需求，必然要求我们加快教育和人力资源开发的制度创新，坚决并尽快扫除阻碍发展的制度性障碍，联动教育、人力资源开发与产业结构的升级，提升科技创新的贡献力，创建快速提升教育培训体系能力与效益的制度环境，使中华民族的聪明才智在新制度框架下施展新世纪的东方魅力；

——充分发挥教育、培训在解决就业和再就业方面的独特作用，这是新世纪我们必须特别关注的又一个重大的国家利益。就业问题既是广涉民生的大事，同时也是确保国安的要事，正是在这一重大问题上，教育和培训有着巨大的潜力，能起重大的作用，具有其它手段或途径无可比较的绝对优势。为此，在规划未来我国教育发展和人力资源开发战略上，应避免教育和劳动部门的传

统认识与职能范围的局限，真正把教育发展和人力资源开发放在国家和地区综合发展的战略地位进行统筹规划和协调，象诸多发达国家和发展中国家一样，使其真正成为一项举国的行动。

——最大限度满足老百姓的需求，办好让人民满意的教育和培训，这是我们所必须应对的又一个严峻挑战。随着我国经济和社会的发展，随着人民群众生活水平的提高，对精神文化需要、职业发展需要等高层次需求将逐步增长，与小康社会物质和文化水平需要相适应，教育和人力资源开发承担着别无替代的重任。满足广大人民群众多元化、多样化和选择性的需要，满足人的全面发展的需要，教育培训将面临着相应的体制变革和制度创新，也将真正成为广大人民提升生活质量和维护国家稳定的重要举措。

3. 均衡与协调发展战略

科学发展观作为统领我国社会、经济、教育、文化、科技、国防等事业协调发展的总战略思路，给未来发展提出了新的要求：

——高度关注经济和社会的协调发展。在发展经济的同时，关注社会事业的全面协调发展，这也是落实可持续发展战略的重要体现。人力资源开发和教育发展不仅注重社会事业的全面进步，而且对于我国经济增长方式的转变、知识创新战略的深化、经济与社会全面协调发展具有非常重要的作用。

——关注城乡协调发展，解决“三农”问题。建国以来，我国在实现社会经济全面发展和基本建成小康社会的巨大成就的同时，城乡发展之间的差距不断扩大，“三农”问题的日益严峻，从一个侧面反映了教育与社会经济发展和区域发展之间的某种“脱节”。在未来 20 年和 50 年新的发展思路中，我们有必要在认真总

结自身经验和教训的基础上，探索一条符合中国国情且具有中国特色的依靠教育和人力资源解决“三农”问题的路子。

——实现东中西部地区依托教育和人力资源开发的新均衡发展之路。改革开放以来，我国已在东部沿海地区率先进行了改革开放的伟大实践，取得了令世界瞩目的成就；上个世纪的最后十年，党中央和国务院推出并实施了西部大开发战略，正逐步推向深入，已取得积极成效；最近，中央又启动了东北地区等老工业基地振兴战略，为我国全面快速发展注入了新的活力。加上我国广大中部地区围绕中部崛起战略的积极探索，区域发展已成为带动我国整体发展的一个重要途径。进入新世纪，用科学发展观来思考并深化区域发展战略，已成为摆在我们面前的一项艰巨的使命。我们在广泛研究并分析了国际国内成功经验的基础上提出，走教育发展和人力资源开发道路，实现区域可持续发展，将是未来20年和50年我国最重要的一项战略选择，通过加快教育发展和人力资源开发，充分发挥我国战略资源的比较优势，使区域发展走上可持续发展的轨道。

——积极推进教育与社会经济协调发展。在适度超前战略上我们所强调的超前，是指符合社会经济发展需要的适度超前，与不顾实际盲目发展和“大跃进”毫无共同之处。相反，我们在对我国发展的历史经验总结和国际比较基础上提出，通过教育和人力资源优先发展的适度超前战略，将成为今后我国实现可持续发展战略的重要内涵，比如，将充分关注的教育和人力资源与国家发展关系、与经济发展和产业结构调整、升级的关系、与解决就业和再就业的关系问题等，在解决国家发展的重大战略问题上，人力资源作为具有战略意义的“第一资源”的价值在与社会经济

协调发展中得到充分体现。

——有效实现各级各类教育协调发展。从科学发展观思考，在我国加快城市化进程和高等教育发展的条件下，促进各级各类教育协调发展有了新的内涵。如何在新世纪新需求面前，充分发挥教育在推进我国城市化进程中的积极作用，创造性地解决困扰世界各国的“二元化”问题以及我国在发展过程中所暴露出来的农村地区“空心化”和“边缘化”的弊端，要求我们在正确处理并协调各级各类教育发展的同时，要特别关注落后地区的发展问题，尤其是通过教育发展和人力资源开发与区域统筹的协调发展，来促进农村等落后地区的可持续发展；在那些教育已相当发达的城市地区，要重新规划并推进包括流动人口在内的所有人群的教育培训需求，以及发达地区和城市化地区对落后的农村地区的多种途径的教育扶贫与支援，实现超越地区的各级各类教育的可持续发展。

4. 制度创新战略

上世纪八十年代以来，国际公共管理领域出现了政府管理模式多样化的趋势，政府管理与管理职能的专业化延伸取代了传统的政府直接管理的部分领域，为适应建设民众满意的服务型政府和适应市场体制的绩效型政府，作出了丰富多样的探索和实践。

借鉴国际公共管理和改革的成功经验，改革官僚体制，以提供人民满意的服务为主线，有效引入市场体制的竞争和效率机制，实现公共资源公共服务的高质高效。在教育的公共治理结构改革与完善中实现传统管理方式的创新，是提高公共管理效率、进而也是提高政府公共管理国际竞争力的有效途径。

为此，我国在加快教育发展和人力资源开发方面，应加大改

革力度，推进制度创新。

——推进教育发展和人力资源开发管理制度创新，构建公共治理新框架。按法治型政府的改革目标，在教育的宏观管理、尤其是教育改革与发展的重大决策以及广大人民群众广泛关注的重大问题方面，进一步完善决策、政策审议制度、听政制度、责询等制度，使决策建立在更为透明和民主的基础上；按绩效型政府的改革目标，在教育管理中有效引入市场机制，涉及较多专业知识和操作程序的业务领域，可以探索实行政府管理和政府职能延伸型的专业性“机构”体制，也可通过“委托-代理”的方式，组建专业性的研究或咨询机构使公共资源配置更具公平性和绩效约束；按服务型政府的改革目标，教育管理在注重学校、学生及其家长和社会各界广泛关注的领域率先推进服务导向的改革，提供完善、可信、可靠的各种教育信息。

——尽快启动并积极推进现代学校制度建设。以建设现代学校制度为核心推进教育改革的深化，是建设市场体制的客观要求，也是建设现代化教育体系的客观要求。与企业一样，学校也是整个教育系统的微观细胞，是整个教育系统活力的基础。充分借鉴我国经济和社会改革所展示的成功经验和深刻的历史教训，推进现代学校制度建设，是我国新世纪教育的一个大手笔。从国家竞争力和国家创新实力等国家战略地位的高度考虑，尽快启动与国际接轨、具有中国特色的现代大学制度改革，已成为一项战略抉择；克服教育、民政、工商、法律、财政、物价、计划等部门的各自为政，创造有利于民办教育健康发展、有利于推进公办教育改革深化的互动机制；借鉴国际成功经验，加强推进基础教育的社区参与制度建设，并使中小学成为社区、街道文化、体育、

科普、娱乐等多功能文化中心，使学校动起来，使社区街道动起来，使青少年动起来，使社区居民动起来，构造具有生气活力的基础教育融入社区的鲜活经验。

——建立教育与人力资源开发的市场机制与社会参与机制。在我国创建现代化教育体系中，制度完备已具有越来越重要的作用，“腾出空间、让出一地”，给社会的广泛参与和评价提供一个合理、合法的地位，实际上也为教育自身健康发展拓展了多样化、多元化的动力源。这对于习惯于传统管理规范的学校和管理部门，不能不说是一个严峻的挑战。

——进一步完善公共财政和社会多渠道资源筹措与分担机制。进一步落实科教兴国战略的总体要求，试验并推进以激励机制、预警与调节机制与政策导向机制为主要功能的教育投入绩效评价与监测系统。在政府教育拨款方面，可借鉴国际教育财政的先进理念与成功经验，逐步引入以绩效评价为依据的绩效拨款方法，开发并运用公共资源配置的激励机制，提高公共财政教育投入和各渠道资源投入的效率和效益。在我国教育财政制度的建设中，各级政府应按公共财政制度的要求，充分发挥教育财政的宏观调控功能，促进教育与经济协调发展和教育的可持续发展；通过优化教育资源配置，促进教育结构的合理调整与资源配置效率；通过财政教育转移支付制度的逐步完善与规范，确保条件不利地区和人群的教育权利与机会的实现。

（三）我国人力资源和教育发展的战略目标

1. 发展思路与总体目标

为了 2020 年实现全面建成小康社会、在 2050 年实现现代化

的宏伟目标，我国必须紧紧抓住 21 世纪前 20 年的重要战略机遇期，确立教育和人力资源开发在建设小康社会中第一目标的战略地位，实现从教育大国到教育强国、从人口大国到人力资源强国的两大历史性转变。

21 世纪前 50 年我国教育与人力资源开发的总体目标是：建成总量充足、资源配置均衡、能力优先、体系现代的国民教育体系，建设世界最大的全民终身学习型社会，使十几亿人口基础上的人力资源得到全面开发与提升，实现从教育大国变为教育强国、从人力资源大国变为人力资本强国战略转变，到本世纪中叶，使我国建设成为满足下列宏观要求的教育和人力资本强国。

总量充足：持续、快速地扩大教育培训服务总量规模，提高教育培训的综合实力和服务能力，使人均受教育年限不断提高，使人民群众希望接受高水平、高质量、多样化教育的愿望基本得到满足。

配置均衡：教育发展与人力资源开发在区域整体水平提升的同时，逐步达到相对均衡，结构更加合理；在实施西部大开发战略中，贯彻教育和人力资源开发先行，为西部大开发的可持续发展提供智力和人才的支持；在城乡和区域联动发展的进程中，探索适合不同地区实际的教育培训发展的方式与途径，为人民群众提供多样化的教育培训选择。

能力优先：以提高全民学习能力和就业能力为核心，加强教育培训的能力建设，使教育与培训成为解决人民群众生存与发展问题的重要手段，成为社会弱势群体改变生活命运、增加家庭收入的重要手段，成为劳动者提高就业能力和提高劳动生产率的重要手段，成为全体人民实现全面发展目标的重要手段。为扩大就

业、减少失业，迫切需要国家实施旨在促进就业的教育与培训，迫切需要调整教育结构、改革教育内容、改革培养模式。

体系现代：改革现行的学校教育体系，建设并完善现代国民教育体系，以终身学习理念，构建全民学习、人民广泛参与的、以学校、企业和社区为载体的学习型社会，促进教育和人力资源的可持续发展，最终实现中国经济和社会的可持续发展。

(1) 中国教育发展实现“两步跨越”——从教育大国到教育强国

新中国成立以来，尤其是改革开放以来，我国教育事业取得了显著成就，人力资源开发水平明显提高。本世纪中叶，中国要实现全面建成小康社会和基本实现现代化的战略目标，教育和人力资源具有不可替代的重要作用，加快教育发展，充分发挥教育在提升我国人力资源整体水平中的独特作用，进而促进我国综合国力和国际竞争力的提升，是实现我国国家发展战略目标的必然选择。从国情出发，确定未来中国教育的发展目标，要求我们从中央所确定的国家社会经济发展目标出发，探索符合我国国情的教育发展和途径；从中国与世界其他国家的比较分析，可以非常明确地揭示我国教育在国际社会中所处的地位和相对水平，同时，也可以非常清楚地显示未来我国教育发展的目标和追赶方向。

因此，我们根据国家所制订的未来我国社会、经济和教育发展目标，从国际比较的角度，对今后若干年我国教育发展的目标进行初步的分析和预测，从我国与世界教育发展水平的差距来确定我国的发展定位。应当说明的是，发展目标决非仅仅是一些数量目标，我们在分阶段具体目标分析中将综合考虑数量、结构与

质量目标。根据国际公认的综合性的教育发展数量目标，便于从总体上确定我们未来的发展方向，使我们未来的发展目标有一个基本的参照系。

确定未来我国教育发展的思路，需要在综合参考联合国教科文组织、联合国开发计划署、经济发展与合作组织关于世界各国教育发展水平分类的基础上，根据各国人口与经济、教育发展水平和教育投入三个主要因素，选用各级教育毛入学率、人均 GDP、公共教育支出占 GDP 比例等指标，将世界部分国家⁸分成教育发达国家、教育较发达国家、教育中等发达国家、和教育欠发达国家等四个发展水平；还需要考虑到大国教育发展的难度一般要大大高于人口较少的国家，因此，在选择同类教育发展水平国家上，我们优先选择人口规模较大的国家进行分析与比较。应该看到，国际比较与国家的选择、尤其是在考虑多个因素时，要达到完全的一致性难度非常高，客观上具有一定的限定性；为此，我们注重观察指标的相关性，如教育发展（各级教育毛入学率）与经济发展（人均国内生产总值）的相关性，以为我们的发展目标选择提供一个可以参考的框架。

第一层次：教育发达国家

教育发达国家的指标特征为：中等教育毛入学率达到 95%以上；高等教育教育普及率超过 50%，表明这一类国家已进入高等教育普及化阶段；经济发展达到较高水平，人均 GDP 一般在 2 万美元以上。

按此标准，教育发达国家主要有美国、日本、英国、法国和

⁸ 所选国家主要考虑到发展水平的代表性，采用世界银行、联合国教科文组织等国际机构的分类。同时，还考虑到相关指标数据的可获得性。

韩国等国家。美国的人口、人均 GDP 和高等教育毛入学率指标均居发达国家前列，可称为世界第一教育强国。

第二层次：教育较发达国家

教育较发达国家的指标特征为：中等教育毛入学率达到 75% 以上；高等教育毛入学率在 35%-50% 之间；人均 GDP 超过 1.7 万美元。

按此标准，教育较发达国家主要有意大利、希腊、新加坡、阿根廷等国家。

第三层次：教育中等发达国家

教育中等发达国家的指标特征为：中等教育毛入学率达到 50% 以上；高等教育毛入学率超过 15%，进入高等教育大众化阶段；人均 GDP 超过 5000 美元。

按此标准，教育中等发达国家主要有秘鲁、罗马尼亚、泰国、哥伦比亚、墨西哥等国家。

第四层次：教育欠发达国家

教育欠发达国家的指标特征为：中等教育毛入学率 50% 以下；高等教育毛入学率低于 15%；人均 GDP 低于 5000 美元。

按此标准，在所选的国家中，巴西、印度尼西亚、印度、巴基斯坦属于欠发达国家。按这一分类，中国已属于教育中等发达国家。2010 年，我国高等教育毛入学率已达 26.5%，中等教育毛入学率达到 85% 以上，正在向教育较发达国家迈进。

在实证分析中，我们发现，无论经济发展水平较高的国家，还是经济和教育发展水平处于中等水平的国家，各国政府都非常

重视对教育的投入，多数国家的公共教育经费占 GDP 的比例都在 4% 以上。

到 2050 年中国教育发展将实现“两步跨越”。本世纪中叶中国实现现代化的宏伟发展目标，必须选择一条符合中国国情的发展道路，从经济追赶的国际经验来看，在自然资源、物质资源、人力资源三大资源中，我国唯有人力资源具有潜在的比较优势，而教育是将潜在优势变成竞争优势，提升人力资源开发水平的最有效途径。

在本世纪中叶的发展历程中，中国要实现教育强国的理想，必须实现教育发展的两步历史性跨越，在已从教育欠发达国家水平跃升到教育中等发达国家水平的基础上，跃升到教育较发达国家水平，最后达到教育发达国家水平，从而实现从教育大国到教育强国的历史性跨越。

第一步跨越，从目前到 2020 年，我国九年义务教育在进一步发展的基础上达到世界先进水平，中等教育毛入学率达到 90% 以上，普及高中阶段教育，高等教育毛入学率达到 40%，达到教育较发达国家水平，从教育中等发展水平国家迈向教育较发达国家。

第二步跨越，从 2021 - 2050 年，我国将高标准、高质量普及 12 年基础教育，高等教育毛入学率达到 50% 以上，进入高等教育普及化阶段，各级教育都达到较高发展水平，实现从追赶到超越的战略转变，跨入教育发达国家行列，在教育人口的绝对规模和普及化水平两个方面，成为世界教育强国。

（2）本世纪中叶中国人力资源水平将实现“两次提升”——从人口大国到人力资源强国

我国是世界第一人口大国。2010 年我国大陆人口为 13.4 亿，

约占世界总人口的 22.3%。劳动力人口 9.98 亿。新世纪的头 10 年，我国人力资源开发水平取得了显著进展。2010 年，我国 25 岁及以上人口平均受教育年限为 8.55 年，比 2000 年的 7.42 年提高 1.12 年；每万人口中大专及以上学历文化程度人口为 8930 人，比 2000 年的 3611 人，提高 1.5 倍。对于我国这样的人口规模和经济发展水平，取得这样的成就，难能可贵，体现了长期以来我国教育发展的巨大贡献。

从世界发展角度看，目前我国人力资源开发水平仍处于较低水平。本世纪中叶，中国要实现基本现代化的战略目标，教育和人力资源具有不可替代的重要作用，加快教育和人力资源开发，充分发挥人力资源开发在促进我国综合国力和国际竞争力提升中的作用，是实现我国国家发展战略目标的必然选择。

确定本世纪中叶我国教育发展的基本思路：

——在综合参考了世界银行、联合国开发计划署、经济发展与合作组织等国际机构关于世界各国人力资源发展水平分类的基础上，我们根据各国人口与劳动力教育特征、人文发展与生产率等因素，选用 25-64 岁从业人口人均受教育年限、人力发展指数、综合生产率、每百万人口科学家和工程师人数等关键性指标，将世界部分国家分成人力资源发达国家、人力资源中等发达国家、人力资源欠发达国家等三个发展水平；

——考虑到大国人力资源水平提升的难度一般要大大高于人口较少的国家，因此，在选择同类人力资源发展水平国家上，我们优先选择人口规模较大的国家进行分析与比较；

——应该看到，国际比较与国家的选择、尤其是在考虑多个因素时，要达到完全的一致性难度非常高，客观上具有一定的限

定性；为此，我们注重观察指标的相关性，如人力资源水平（国民人均受教育年限、百万人口科学家和工程师人数等）与经济发展（综合生产率）的相关性，以为我们的发展目标选择提供一个可以参考的框架。

第一层次：人力资源发达国家

根据所选指标，人力资源发达国家人力资源发展水平指标的主要特征为：25-64岁在业人口人均受教育年限达到12年以上，人文发展指数在0.930以上，综合生产率在4.5万美元（按购买力平价计算）以上，每百万人口科学家和工程师人数在2800人以上。

根据这一标准，在所选国家中，美国、加拿大、英国、日本、挪威、德国和澳大利亚等国家被列入人力资源发达国家。其中，美国人力资源综合实力最强，其25-64岁从业人口人均受教育年限超过了13年、综合生产率达到6万美元（按购买力平价计算）以上，每百万人口科学家和工程师人数也超过了4000人，是世界人力资源强国。

第二层次：人力资源中等发达国家

根据所选指标，人力资源中等发达国家人力资源发展水平指标的主要特征为：25-64岁在业人口人均受教育年限为10-12年，人文发展指数在0.800以上，综合生产率在3万美元（按购买力平价计算）左右，每百万人口科学家和工程师人数在1500人以上。在所选的国家中，主要有韩国、法国、意大利、新加坡和奥地利等国家列入这一发展水平。

第三层次：人力资源欠发达国家

根据所选指标，人力资源欠发达国家人力资源发展水平指标的主要特征为：25-64岁在业人口人均受教育年限在10年以下，人文发展指数在0.800以下，综合生产率在2.5万美元（按购买力平价计算）以下，每百万人口科学家和工程师人数在1500人以下。在所选的国家中，墨西哥、菲律宾、巴西、印度等发展中国家处于这一较低的水平。

2010年，我国25-64岁从业人员的人均受教育年限仅为9.05年，人文发展指数低于0.663，每百万人口科学家和工程师、按购买力平价计算的综合生产率等指标看，我国均处于较低水平。

从世界各国人力资源发展水平来看，我国人口素质和人力资源发展水平依然偏低，属于欠发达国家，距发达国家、中等发达国家还存在相当差距：

——2010年，人类发展指数高收入国家平均水平在0.88以上，其中挪威、澳大利亚、美国、加拿大、瑞典分别为0.938、0.937、0.902、0.888、0.885，我国仅为0.663，在统计的169个国家中，排名第89位；

——我国25-64岁在业人员平均受教育年限2010年为9.05年，仅相当于美国20世纪初的水平；

——2008年，我国每百万人口中研究人员数为1199人，仅相当于美国⁹的1/4、日本的1/5强、新加坡的1/5；

实证分析表明，我国人力资源开发的各项指标均处于世界欠发达国家水平，远不能满足全面实现小康社会、基本实现现代化宏伟目标对人力资源水平的要求，为此，在今后的发展中，我们只有加快教育发展和人力资源开发的力度，并采取非常规的发展

9 为2008年数据

举措，才有可能实现国家综合实力与国际竞争力的全面提升。

本世纪中叶中国人力资源水平将实现“两次提升”，教育发展将成为我国人力资源水平提升的最基本途径，与教育发展的跨越相适应，我国人力资源开发也将完成从欠发达国家发展水平到中等发达国家发展水平、再从中等发达国家发展水平到发达国家发展水平的跃升，到本世纪中叶，我国将发展成为世界人力资源强国。

——第一次提升：从目前到2020年，我国25~64岁劳动力人口人均受教育年限将超过10年，人文发展指数达到0.85以上，综合生产率达到3万美元（按购买力平价计算）左右，每百万人口中科学家和工程师人数达到1500人左右，实现从人力资源欠发达国家向中等发达国家的第一次提升。

——第二次提升：从2021年到2050年，我国25-64岁劳动力人口人均受教育年限超过13年，人文发展指数达到0.90以上，综合生产率（按购买力平价计算）达到4万美元左右，每百万人口中科学家和工程师人数达到3000人左右，实现从人力资源中等发达国家向发达国家的第二次提升。

2. 我国教育发展与人力资源开发两个阶段的发展目标

未来若干年，我国将全面建成小康社会并基本实现现代化的战略目标。我们认为，教育和人力资源在全面建设小康和基本实现现代化的进程中将发挥不可替代的作用。根据教育发展和人力资源开发的特点以及与实现国家战略目标的关系，我们将未来40年分成两个发展阶段。

（1）第一阶段：目前到2020年全面提升期

新世纪第二个10年，我国将进入全面建成小康社会的攻坚期，

教育发展和人力资源开发的作用愈发重要，成为国家总体目标能否顺利实现的关键所在，这就要求教育与人力资源开发战略与制度创新有新的突破，在数量、结构、质量、效益诸方面实现全面追赶。

这一时期，教育和人力资本发展和创新任务空前严峻，必须很好地把握机遇，将制度创新作为全面实现小康社会、提升国家综合实力和国际竞争能力、提高人民生存、生活质量的核心基础，满足社会对教育和人力资本开发的多样化需求，保证全面建成小康社会目标的实现。一方面，要抓住经济、社会、人口转型的有利时机，继续扩大广大人民群众接受教育的机会，提高高中阶段教育普及率，实现高等教育从大众化初级阶段向中、高级阶段的跨越；另一方面，以提高国民整体素质和教育创新能力为核心，全面建设现代国民教育体系和终身教育体系，初步形成学习型社会，充分发挥教育与人力资源开发在全面建成小康社会目标中的不可替代的重要作用。

社会经济发展目标估计：

——到 2020 年，我国将全面实现小康社会的发展目标，人均 GDP 将超过 1 万美元，达到高收入国家水平，城市化达到中等发达国家水平，基本实现工业化，三次产业就业结构比重调整为 25：30：45，教育发展和人力资源开发成为小康目标能否顺利实现的关键所在；

——2020 年，我国 GDP 总量将比 2010 年翻一番，达到 100 万亿元左右；城市人口再增加 2.2 亿，城市化水平达到 60%以上；

——提高知识产业的比重，增加知识和技术密集型产业比重，高层次第三产业比重将大幅上升；

——生态环境得到改善，资源利用效率显著提高；

——提高国民收入水平，城镇居民生活更加富裕，生活质量进一步提高，恩格尔系数城镇降低到 25%以下，农村降低到 35%以下，教育文化娱乐消费占家庭支出比例达到 10 %左右；

——人民可以享受比较完善的医疗保健服务；

——进一步缩小城市与农村之间的差距，县级单位收入的基尼系数达到 0.25。

教育发展目标估计：

——从 2011 年到 2020 年，我国将实现教育发展的第二次跨越，从教育中等发展水平国家向教育较发达国家转变。全国范围内高质量、高水平地普及九年义务教育，全面普及高中阶段教育，持续扩大高等教育规模，高等教育毛入学率向高等教育普及化水平迈进。

——到 2020 年，全国文盲率降到 3%以下，全国各地都能向高质量、高水平普及九年义务教育推进，县域内义务教育发展实现基本均衡；

——基本实现为每一个初中毕业生提供升入高中阶段教育学习的机会，城市和经济较发达地区稳步推进高质量、高水平的高中阶段教育，到 2020 年，高中阶段在校生规模将超过 4200 万人，高中阶段教育普及程度进一步提高，高中阶段教育毛入学率将达到 90%以上；

——据估计，2010 年到 2020 年，全国农村转移人口规模将达到 3 亿，其中 80%左右仅具有初中及以下的教育水平；按 15 岁—25 岁人口占 40%推算，累计将有 5000 万人需接受各种类型的教育或培训，从 2010 年到 2020 年，城镇平均每年需提供 400—500 万

规模的初中后培训和多种类型的高中阶段教育机会，以适应转移人口的就业需要；

——人民群众享有选择接受良好教育的机会，形成全民学习、终身学习的学习型社会；

——持续稳步扩大高等教育在校生规模，到2020年，各类高等教育在校人数将接近4000万人，随着高等教育学龄人口规模的下降，高等教育普及程度快速提高，到2020年，高等教育毛入学率将达到45%左右，研究生在校生人数达到300万人以上；

——打造若干所世界高水平大学，造就一批世界级先进学科，大大增强国家科技的原创力，培养一大批拔尖创新人才，争取我国诺贝尔奖零的突破；

人力资源培训目标：

——根据我国全面建成小康社会以及构建学习型社会的战略构想，全民学习与培训需求将日益增长。与各级学校教育和培训相结合，提供更为丰富和充足的学习培训机会，应成为这一时期我国国民素质和人力资源开发的战略重点。

——2011-2020年期间，根据未来从业人员规模的变动情况及文化程度构成，全国从业人员的继续教育和培训的需求平均每年将达到2.5-3亿人次。

人力资源水平提升目标：

——2010-2020年，我国将实现人力资源开发水平的第一次提升，从欠发达国家向为较发达国家水平迈进，劳动适龄人口（25-64岁人口）平均受教育年限将超过10年，略低于OECD国家20世纪末水平。

——到2020年，全国每十万人中，大专及以上学历者达到

1.3 万人左右；每 10 万人口中高中文化程度人数将接近 2 万人；
——新增劳动力平均受教育年限将达到 13 年；
——从业人员中具有大专及以上学历的人员比重将提升到 20%左右，基本达到 OECD 国家 20 世纪末水平。

（2）第二阶段 2021-2050 年：从追赶到超越

2021-2050 年，我国在教育和人力资源开发实现快速赶超的基础上，实现经济总量、人均 GDP 和人民生活水平的全面赶超。人均 GDP 将达到发达国家水平，实现产业结构与就业结构的高度化，基本实现国家现代化战略，综合国力和国际竞争力将居世界前列。

国家将营造一个稳定且有发展空间的法制环境，构建具有柔性和弹性的经济结构，保持经济整体在经济全球化和本土化间的有机平衡，维持公民追求的价值体系。

国家在对基本基础设施和技术基础设施优先投资的基础上，加大教育投资，特别是在保持基本教育水平和劳动力的终身技能素质培训上的投资，教育需求与供给总体趋于平衡，人民群众对于高水平、多样化和高质量的教育需求全面得到满足。

全面提高国民公共科学素养，提高科技创新能力和企业竞争力，促进国民财富创造的可持续发展。

教育发展目标：

2021-2050 年：我国教育发展将实现进一步跨越，从教育较发达国家发展为教育强国。到 2050 年，全国将高标准、高质量地全面普及 12 年基础教育，实现高等教育普及化。

——本世纪中叶我国高等教育在校生规模达到 4000 多万人，高等教育毛入学率达到 55%，进入高等教育普及化阶段后，由于学龄人口的下降，高等教育将基本维持在 4000 万人左右的总规模，

高等教育毛入学率将进一步稳步攀升；

——涌现一大批世界一流大学和世界先进学科，形成以大学为核心的国家科技创新体系，在较多学科领域中确立最前沿领先地位，全民族素质和创新能力空前提高；

——完善便于受教育者实现自主选择的职业性教育、研究性教育双线型的学校教育体系，为受教育者提供不同的发展成长途径；

——人民群众可以获得随时随地的教育服务，享受高水平的物质与精神文化生活，终身学习成为社会生活中的普遍观念和重要组成部分。

人力资源水平提升目标：

2021-2050年，我国将成功实现人力资源开发水平的第二次提升，从中等水平国家发展为人力资源强国。劳动适龄人口（25-64岁人口）平均受教育年限将超过13年，建设成为世界人力资本强国。

——到2050年，全国每十万人中，大专及以上学历者达到3.1万人左右；高中文化程度人数将接近3万人；

——新增劳动力平均受教育年限将超过14年；

——从业人员平均受教育年限将达到13.5年，从业人员中具有大专及以上学历的人员比重将提升到40%以上，达到发达国家21世纪的水平。

四、构建人力资源监测评价指标体系和公共服务平台

“如果政府想要成功适应不断改变着的社会需求的话，则需

要更好的分析型的、实证型的工具，以及复杂的策略来对应变化。”¹⁰为了应对民生和国家人力资源监测的需要，我们应建立一套指标体系、搭建人力资源发展的平台、完善人力资源强国监测评价机制，建立激励全国及各地区不同行业人力资源的发展，促进地方提升人力资源发展水平，形成全方位的竞争格局。

（一）功能与目的

建立人力资源强国监测评价平台，旨在客观评价我国及各地区人力资源开发水平和进步程度，有效满足国家教育发展和人力资源开发战略决策的需要、引领地方政府重视人力资源开发和教育事业发展、满足社会各界对教育和人力资源信息需求。

1. 客观评价全国及各地区人力资源开发现状和进步程度

构建人力资源强国监测指标体系，系统运用第五、第六次人口普查数据，通过数据对比分析，对全国及各省 10 年来，人力资源开发的进展、成就、问题进行客观评价，如实反映我国人力资源的竞争能力，认清我国教育发展的优势、不足、发展方向与重点任务，总结经验，诊断问题。

通过年度跟踪监测评价，结合国家经济社会发展和相关重大政策举措判断我国人力资源开发的优势与不足，科学总结进展和成就，聚焦关键领域和薄弱环节，解决重点难点问题；结合国家教育体制改革试点，结合重要区域和领域的人力资源开发，促进各地明确目标、完善政策、改革创新，采取针对性措施，促进教育公平，提高教育质量，办好人民满意的教育，提升人力资源开

¹⁰ Public Sector Modernisation: A New Agenda [J]. OECD Journal on Budgeting, 2003, Volume 3 Issue 1

发水平，努力提高教育服务经济社会发展能力。

2. 国际比较确定我国人力资源开发的国际定位

以国际人力资源开发发展的趋势、特点和多样化格局分析为基础，以定量指标为主将我国教育发展与不同类型国家的平均水平（包括按世界银行不同收入国家分組和世界各国平均水平、经合成员国、金砖五国和九个人口大国的水平）进行比较，在国际坐标中多维度、多视角比较分析我国人力资源开发所处的相对位置、比较优势和发展短板，立体展现我国人力资源开发的国际定位，分析我国人力资源开发对世界的贡献，从而综合判断和把握世界格局变化中我国人力资源开发的目标取向与战略重点，促进我国教育进一步改革开放和交流合作，提升我国在世界人力资源开发和监测评价领域的影响力。

3. 为各级政府人力资源开发、战略决策提供信息服务

建立人力资源强国监测评价平台有助于我国人力资源开发放在世界人力资源开发的大环境中、放在国家整个社会经济、科技文化发展的大格局中，放在学习型社会、终身教育以及现代国民教育体系建设中，放在人民群众多样化的需求中，并进行长期、动态、延续的追踪研究，有助于加强人力资源与教育、国家社会经济的协调发展，有助于实现人力资源本身的可持续发展。要实现这一目的，指标体系的设计与选择，需要通过指标特有的功能，形成一个我国人力资源发展的综合性信息平台。

建立人力资源强国监测评价平台，监测评价各地人力资源开发水平、进步程度和努力程度，诊断分析各地区人力资源开发中的问题、困难与短板，通过翔实、丰富、立体的信息之称，帮助

地方政府了解本地区教育和人力资源发展水平及各项指标在国内外的纵向、横向坐标，并通过建立和完善监测评价各地人力资源开发发展的推进与激励机制，促进地方政府及时调整发展目标与实施战略。

4. 为社会和个人提供教育与人力资源信息服务

按照政府职能转变的需要，推进信息的社会传播，人力资源强国监测评价平台，将充分运用传统的纸质文本、光盘、硬盘等电子储存媒介、现代网络手段传播项目成果，实现公共服务功能，满足社会经济行业、企业、个人对人力资源开发的信息咨询的多方面需求。

——为各级各类教育培训机构、人力资源开发机构提供相关的信息服务；为各类企事业单位提供相关的信息咨询服务；为劳动就业机构、各类相关中介服务组织提供信息咨询服务；为个人实现多样化教育与培训提供开放的信息咨询服务。

——为推动人力资源发展的研究提供信息基础。人力资源强国监测评价平台，将以信息为载体，通过各种传播介质，逐步架构成一个面向中央和地方政府、教育和培训机构、社会和个人的服务网络。整个指标体系将具有信息量大、权威性强、传递速度快、衰减率低、有序和服务效率高的特点。

（二）指标体系

评价指标是信息、经验、思路、对策的一种量化集合，也是连接过去、现实与将来的桥梁。它提供了发展的平台、发展的范围和发展的纵深方向，成为规划框架的主体，也成为监测规划的

工具。但是，由于我国缺乏教育和人力资源开发的综合规划、管理和协调体系，而且在教育和人力资源的综合信息系统建设上也明显滞后，所以相关的指标体系建设是一项挑战性极强的研究工程。

1. 人力资源强国评价指标设计原则

(1) 满足国家经济社会发展需要的原则

在国家综合国力和国际竞争力的提升过程中，人力资源开发具有全局性、基础性、先导性的战略地位，指标的选择应能够反映国家综合实力及其发展变化的动态，通过指标特有的比较、判断、警示功能，为政策制定、调整、完善提供有价值的信息，从而满足国家社会发展的需要。因此，人力资源强国监测评价指标不仅选择了直接反映人力资源开发水平的指标，如人口、劳动与就业、国民受教育水平、教育事业发展、教育经费投入等指标，而且选择了若干与教育发展和人力资源开发密切相关的指标，如国民经济、产业结构、财政状况、科技发展等指标。

(2) 满足人力资源开发和教育发展需要的原则

指标体系的核心是教育发展和人力资源发展的水平，因此必须满足教育发展和人力资源发展的需要，特别是对当前国家教育发展和人力资源发展中的一些重大问题应该予以显示，如：义务教育水平与国民整体素质、劳动力文化程度之间的关系；高中阶段教育“瓶颈”对未来劳动力提升的制约以及现实中对义务教育、高等教育发展的制约；高等教育的高层次人才培养能力不足对国家创新体系建设的影响，以及教育投入不足和制度性问题对人才培养的影响等一系列突出矛盾，指标必须要有明确的指向性和判断尺度。一个不能揭示矛盾的指标不是一个科学的指标，而一个

不能在相互关联中显示矛盾原因的指标体系则不是一个完整的指标体系。

(3) 精简性与可操作性原则

借鉴国际国内监测评价工具结构特点，在考虑指标体系系统性、整体性的同时，从教育改革发展和人力资源开发的重点、难点问题出发，聚焦重点，力图精简。注重精选一批重要的综合性、关键性的核心指标，用于重点监测和评价教育发展和人力资源开发的关键领域和重要方面。

指标体系的建立应从我国国情和区域人力资源发展的现状出发，努力做到理论与实践相结合，力求指标含义明确。评估指标所涉及的数据要容易采集、具有可比性，计算公式科学合理、评价过程操作性强。也就是数据资料的可获得性、数据资料可量化性，以及评估指标不宜过细和复杂。

(4) 动态性与可持续发展原则

对人力资源发展水平的评价是一个动态过程，随着相关因素的变化和发展，各个评价因子所发挥的作用会增强或减弱。评价体系应遵循动态性原则，伴随社会、经济、技术等变化作相应调整，以真实地反映本地区人力资源发展的需要。

(5) 满足国际比较的需要

指标选取着眼国际先进水平，强调指标、数据的国际可比性。基于联合国教科文组织、联合国开发计划署、世界银行、经合组织等国际机构和部分发达国家有关人力资源开发和教育发展指标体系建设方面研究和经验，选用国际机构广泛使用的高频指标，如世界银行、联合国教科文组织、经合组织等国际机构和一些发达国家广泛使用的各级教育普及率、人均受教育年限等方面的指

标，保障数据指标的公开、权威性，以保障国际比较结果的可靠性。

2. 人力资源强国监测评价指标框架

人力资源开发是支撑社会经济可持续发展的引擎和动力，其中人力资源开发的程度又在很大程度上依赖于本国教育的发展。在指标体系构造上，基于人力资源开发的系统性和复杂性，按照体现先进理念、国际化的视野、科学发展的思路和改革发展的新趋势，应用综合评价理论总体构造核心指标体系，体现指标的反映面和解释力。本部分将人力资源强国监测核心指标评价指标分为六个层级，即人口与劳动力、教育事业发展、国民受教育程度、从业人员素质、教育经费投入、经济发展，这六个层次是相互支持并相互影响的。具体六个层级如下：

（1）人口与劳动力

人口与劳动力的总量、结构与一个国家教育和人力资源开发的规模、结构有线性对应关系，在人口、劳动、就业方面，主要有以下内容：

——人口特征。一个国家或地区的人口数量与人口年龄结构直接决定该国的教育人口，人口增长率是未来教育人口预测的主要参数，通过学龄人口的增减对未来教育和人力资源开发的数量需求可以得出基本判断。而城乡人口结构的变迁对于研究城市化进程中教育和人力资源开发问题有重要的参考意义。人口特征的关键性指标有：总人口数、人口年龄结构、城乡人口总数及构成比例、经济活动人口数。

——劳动与就业。劳动力市场就业人口的数量、结构及劳动力价格的变化、调节是市场对普通学校教育及继续教育需求的综

合反映，对教育和人力资源开发具有积极的导向作用，劳动与就业方面的关键性指标有：就业人数，就业率，失业率（分文化程度），从业人员在三产的分布，劳动参与率等（分文化程度）。

（2）国民受教育程度

国民受教育程度是一个国家人力资源存量水平的反映，也是该国多年教育事业发展结果的累计，是本发展指标的重要组成部分，这项指标的特点是较为直观，通俗易懂，目前，较为通用衡量国民受教育程度的指标主要有：

——国民受教育程度构成。分年龄、分性别、分城乡受教育程度构成（分6岁及以上、15岁及以上、25岁及以上、主要劳动年龄人口；分性别；分城乡），受教育程度具体分为：小学及以下、初中、高中阶段、大专、本科、研究生及以上。

——人均受教育年限。分年龄、分性别、分城乡人均受教育年限（分15岁及以上人口、25岁及以上人口、主要劳动年龄人口；分性别；分城乡）。

——每十万人拥有不同受教育程度人口。

——文盲率。15岁及以上文盲人口占15岁及以上人口总数的比例，衡量国民文化素质和教育对人力资源的贡献。

（3）从业人员文化素质

劳动力市场就业人口的素质、结构及劳动力价格的变化、调节是市场对普通学校教育及继续教育需求的综合反映，对教育和人力资源开发具有积极的导向作用，劳动与就业方面的关键性指标有：

——就业人口受教育程度构成。分三次产业、行业大类、职业大类就业人口受教育程度构成。

——从业人员人均受教育年限。分三次产业、行业大类、职业大类就业人口平均受教育年限。

——从业人员继续教育参与率。从业人员一年内继续教育参与情况，反映继续教育参与水平。

(4) 教育事业发展

教育事业发展是提高国民素质、全面开发人力资源、构建学习型社会与终身教育体系、提升综合国力、实现富民强国战略最为直接的途径，主要从教育规模，教育普及水平、义务教育巩固情况，教师配置和成人培训等方面选择具有代表性的教育事业发展指标：

——教育普及与巩固。包括各级教育普及率和九年义务教育巩固率，直接反映各级教育的普及程度和学龄人口的受教育机会，反映义务教育普及质量和效益。

——每十万人中各级教育在校生人数。反映各级教育规模与人口的比例关系。

——毕业生就业情况。包括毕业生初次就业率、职业教育对口就业率，大学毕业生初次就业率反映高等教育与社会需求的契合度，体现教育产出和教育质量以及教育对经济社会的贡献。职业教育对口就业率。反映职业教育与社会需求的契合度，体现教育产出和教育质量以及教育对经济社会的贡献。

——教师队伍。包括生师比和教师学历水平。各级教育生师比。体现教师数量的充足程度，反映教育的条件保障水平，是影响教育质量的关键因素。

各级教育专任教师学历水平。反映教师素质水平，体现教育条件保障及质量水平；高于规定学历是指小学为专科及以上，初

中为本科及以上，普通高中和中职学校为研究生及以上。

——各级各类进修及培训注册学生规模。

(5) 教育投入

经费投入是教育事业可持续发展的重要基础，没有一定的经费保障，教育事业就得不到必要的发展。逐渐提高教育投入主要是政府的职责，教育的发展也需要全社会的共同支持。因此，一个国家的教育经费投入水平，不仅显示了该国的经济实力和教育发展的潜力，而且更反映了政府、社会、个人对教育的重视程度。衡量教育投入方面指标主要有总经费，财政性教育经费，生均经费和生均经费指数等方面，涉及的主要指标有：

——教育总经费及占 GDP 的比例。反映教育经费投入总量与经济发展的匹配程度。

——公共财政预算教育经费占公共财政支出比例。反映教育条件与保障，体现政府教育投入的保障能力和重视程度，另外也可以用人均财政教育经费来反映。

——财政性教育经费占总经费的比例。反映条件与保障，体现公共教育投入强度和保障水平；

——各级教育生均教育经费。反映各级教育生均经费总体水平。各级教育生均预算内公用经费反映各级教育用于日常教学的经费水平。各级教育生均事业费指数。反映各级教育生均经费与人均 GDP 的比例关系，可以用于国际比较。

(6) 经济发展

人力资源水平的高低与国家经济发展，人民生活水平的提高有着正相关关系，因此本部分主要从国家和国民两个角度拣取重要指标衡量国民经济发展水平：

- 国内生产总值及构成
 - 人均国内生产总值
 - 国家财政收入
 - 文教、科学、卫生事业费支出
 - 城镇居民收入与消费水平
 - 农村居民收入与消费水平
 - 城乡居民人均文化娱乐教育消费及其占消费支出比重
- 将上述六个方面内容，以表格形式表述如下：

表 4-1 人力资源强国监测评价指标框架

一级指标	二级指标	三级指标
人口与劳动力	人口特征	总人口数
		分年龄人口及构成
		城乡人口总数及构成比例，
		经济活动人口数
	劳动与就业	就业人数
		就业率
		失业率（分文化程度）
		三次产业从业人口及比例
		劳动参与率（分文化程度）
	国民受教育程度	人口受教育程度构成
15岁及以上人口分性别、分城乡受教育程度构成		
25岁及以上人口分性别、分城乡受教育程度构成		
主要劳动年龄人口分性别、分城乡受教育程度构成		
人均受教育年限		15岁及以上人口分性别、分城乡受教育程度构成
		25岁及以上人口分性别、分城乡受教育程度构成
		主要劳动年龄人口分性别、分城乡受教育程度构成
每十万人拥有不同受教育程度人口		每十万人中具有大学文化程度人口数
		每十万人中具有高中文化程度人口数
		每十万人中具有初中文化程度人口数

一级指标	二级指标	三级指标	
		每十万人口中具有小学文化程度的人口数	
	文盲率	15岁及以上文盲人口及所占比例	
从业人员文化素质	从业人员受教育程度构成	从业人员受教育程度构成（高中及以上、大专及以上学历人口比例）	
		分三次产业从业人员受教育程度构成	
		分行业大类从业人员受教育程度构成	
		分职业大类从业人员受教育程度构成	
	从业人员平均受教育年限	从业人员平均受教育年限	
		分三次产业从业人员平均受教育年限	
		分行业大类从业人员平均受教育年限	
		分职业大类从业人员平均受教育年限	
	继续教育参与率	分年龄从业人员继续教育参与率	
		分学历从业人员继续教育参与率	
教育事业 发展	教育普及与巩固	学前教育毛入学率	
		九年义务教育巩固率	
		高中阶段毛入学率	
		高等教育毛入学率	
	每十万人口各级教育在校生数	每十万人口小学在校生数	
		每十万人口初中在校生数	
		每十万人口高中阶段在校生数	
		每十万人口高等教育在校生数	
	毕业生就业情况	大学生初次就业率	
		职业教育对口就业率	
	教师配置	各级教育生师比	
		各级教育专任教师高于规定学历教师比例	
	进修与培训学生情况	进修与培训注册学生	
		进修与培训结业学生	
	教育经费	教育经费	教育总经费投入；

一级指标	二级指标	三级指标
投入	总投入	教育总经费 GDP 比例
		财政性教育经费投入
	财政性教育经费占教育总经费的比例	
	人均财政性教育经费	
	生均教育经费	各级教育生均事业费
		各级教育生均公用经费
		各级教育生均预算内事业费
		各级教育生均预算内公用经费
		各级教育生均事业费指数
	经济发展	国家经济发展水平
人均国内生产总值		
国家财政收入		
文教、科学、卫生事业费支出及所占比例		
国民生活水平		城镇居民收入与消费水平
		农村居民收入与消费水平
		城乡居民人均文化娱乐教育消费及其占消费支出比重

针对我国区域广、地区发展不平衡以及教育整体发展呈现的阶段性特点，运用上述指标框架对全国及各省进行试评价，把握教育发展和人力资源开发进程中的主要矛盾和问题，正确处理指标所反映的主要方面，回应社会关注，立足破解重大、难点和热点问题，将指标体系转化为有针对性、可操作的政策和举措，为各省级政府评价本省人力资源情况做示范，各省可以根据自身的实际情况对指标进行调整，并评价。

（三）建立人力资源强国监测评价机制

建立人力资源强国监测评价制度，是加快政府职能转变，以新的思路、机制和方法推动教育改革发展和人力资源开发的重要举措。人力资源强国发展需要有先进理念的引领和相应制度建设加以保障。转变政府职能，实施管、办、评分离，提高政府的教育公共服务能力，是推进人力资源强国发展的突破口。根据我国人力资源强国发展的阶段性特点和教育发展实际，通过科学设计、有序实施、社会参与的人力资源强国监测评价，能够推进教育科学决策、有效管理与信息公开，建立与完善教育改革和发展的激励、监督和推进机制，为推进教育综合改革进一步指明方向，为创新教育行政管理方式、提高公共治理水平、科学统筹全国及各地的教育发展和人力资源开发提供支撑。

1. 制定相关法律政策，建立人力资源发展的信息平台

制定人力资源评价标准，信息发布等相关的法律法规，通过建立信息平台，向公民开放信息平台的使用，开辟资源整合与信息滚动更新平台，基于法定统计数据，有效连接经济社会、国际比较等数据资源，充分采用现代信息网络技术，搭建集技术研发、资源整合、应用管理、综合服务为一体的国家教育与人力资源的数据信息应用平台。形成国家教育与人力资源信息定期发布机制。

平台的设计理念和定位的确定非常重要。主要有：（1）体现基础统计数据与信息技术的融合，突出可视化效果，丰富、立体呈现发布教育统计及分析等相关系列结果，通过首页地图双向激活国内、国际数据系统，实现多维度、多层次钻取统计数据；（2）体现教育和人力资源开发决策研究与信息技术深度融合，通过开

发人机对话，增强决策的交互性能，将管理者的智慧、经验与数据、技术有效对接，运用数据模型监测教育目标和指标进展状况，提供预警、报警服务；（3）体现教育指标与经济、社会指标的联动，体现我国教育、人力资源开发与世界大格局的联系；（4）充分体现结构的稳定性与内容开放性的结合，数据要动滚动，决策应用等模块的内容需要实时更新。实现中长期预测与年度滚动预测结合；（5）体现服务机制的创新。提供个性化定制服务和数据查询。立足用户需求，提供灵活自主的数据查询，为不同用户提供个性化的报表定制服务；

数据指标来源的选择，注重权威性、专业性、可获得性的结合。国内数据主要来源主要有教育部教育事业与教育经费统计资料；第五次和第六次普查数据及已有的各种统计年鉴，如我国统计年鉴、我国劳动力统计年鉴、我国城市统计年鉴等等。国外数据来源主要有联合国教科文组织、世界银行、世界经合组织等国际权威机构的公开报告和数据库。

2. 以标准参照为主：关注发展水平、进步和努力程度

以标准参照为主线、结合常模参照的办法，体现目标导向和激励发展的思路。以标准参照为主线，就是立足国家教育和人才开发的规划纲要，关注全国教育发展和人力资源开发目标，以及与全国目标密切相关的各地区教育发展和人力资源水平、进步程度和努力程度，多角度衡量各地区进展，为确保 2020 年的目标实现提供监测手段。

——关注发展水平：就是结合核心指标数据变化及相关因素，对各省（自治区、直辖市）的综合指数、分项指数在全国范围内进行排序、分类和聚类。通过综合指数、分项指数分析全国和各

地区教育发展、人力资源开发水平以及变动情况，可以进一步判断全国和各地区教育发展和人力资源开发的优势和劣势，找出薄弱环节，为推进教育改革和人力资源开发提供方向和对策。

——关注进步程度：就是把2012年全国和各地区的综合指数和分项指数值与2010年基期值进行比较，按全国或东中西部排序，关注各地区的进步程度，并结合核心指标数据变化及相关因素进一步分析原因。针对某些具有明确发展任务和要求的核心指标，在省级指标数据分析的基础上，可通过深度分析省内地级市或县的指标数据表现，使指标分析的监测评价更具有针对性。

——关注努力程度：就是反映各地区与自身未来发展目标的实现程度，直接衡量全国和各地区与目标相比的努力程度。按全国或东中西部排序，关注各地区的努力程度及其影响因素。基于教育发展和人力资源开发目标结构与各地区基础、特点不同，努力程度分析也可比较各地区发展目标各方面的变动情况，分析分项指数乃至单个指标的努力程度、努力方向。

3. 分类和聚类：探索多向激励机制

——区分分类与聚类。体现先进理念，核心在于支持发展，激励发展和促进改革，激发各级政府和各级各类学校的办学活力，从我国国情出发，借鉴国内外监测评价的经验，构建分类和聚类基础之上的多向激励机制，丰富分类指导的内涵、手段与机制，营造充满生机活力的发展和改革氛围。

分类与聚类是两种不同的划分方法。分类分析是按照已知的常规划分方法如东中西部分类、高收入国家与中上收入国家分类等，对核心指标的表现和位置进行比较分析。与分类方法区别的是，聚类方法是按照核心指标表现的实际情况确定相对位置，能

够消除分类分析不可避免带有人为分类的主观性缺陷，对地区的激励效应也更为明显。

——以分类为基础的激励效能。在国际比较上，按经济发展水平、人口规模、世界区域经济体等，分类分析我国教育现代化的水平及相对位置。按照世界银行的分类，目前我国已属于中上收入国家，将向高收入国家发展，因而将我国教育发展水平与高收入国家、中上收入国家比较分析，具有一定的意义。从人口规模分类，我国属于发展中人口大国，将我国教育发展和人力资源开发水平与其它发展中人口大国、非发展中人口大国比较分析，能够看出我国教育发展取得的成就。而世界区域经济体包括 OECD、G20、金砖五国等，分析我国在这些区域经济体中的相对位置，能够更加多维度地判断我国教育现代化发展状况。

在国内各地区分析方面，采用现行常用的东中西部区域分类，分析各地区教育现代化发展水平及相对位置。东中西部区域分类是一种常规分类，符合我国经济社会发展不平衡的现状。在我国教育现代化监测评价中，按照东中西部省份分类方法，既有利于发展水平较高的地区进一步发展，更有利于发展水平较低的地区发掘自身优势，通过进步程度与努力程度方面的表现，加快发展。

——以聚类为基础的激励效能。聚类分析是将各地区按照多个方面的特征进行综合分类的一种分析方法。我国教育现代化监测评价在应用传统的东中西分类的同时，使用聚类的方法，对各地区的评价更符合实际，更为客观地反映各地区教育现代化发展的全貌。比如，处于发达地区的省份，在某一或某些核心指标上可能并不在第一方阵，但较不发达的地区很可能在某一或某些核心指标的表现上进入第二方阵、甚至第一方阵。这种按照核心指

标实际表现聚类分析的结果，可以看出在三个方阵中某些地区某些指标发生明显的层次上移或下移现象，有利于科学评价各地区教育现代化发展状况。

4. 实化监测机制：探索预警机制的现实应用

总结国内外有关监测经验，探索有利于推进教育发展和人力资源开发的有效机制，在深入研究和分析全国和各地区发展目标和数据历史变化的基础上，形成了监测预警机制。

——区分监测预警类型。根据教育发展和人力资源开发的实际，尤其是在推进全国和各地区教育发展和人力资源开发方面，客观上还存在着制约、困难和矛盾。为推动实现发展目标，按指标类型或问题性质确定监测预警类型：一是目标差距预警监测，对全国和各地区与发展目标存在显著差距的指标，在实际情况达到较大差距时提出预警；二是未达标指标红线监测，对于国家最低标准的指标，未达标实际上就是不合格，要真正为每一个孩子提供合格的教育、进而优质的教育，要真正办好每一所学校，且作为现代化推进的一项务实举措，采用未达标指标进行红线监测，目标和方向明确，也具有较强的针对性，使人们满意教育有一个最基本的保障；三是重要问题监测，对于百姓广泛关注的重要指标，根据国家要求、各地情况和实际需要，进行预警监测。

——建立监测预警反应改进机制。监测所特有的明确目标导向，关键在于抓落实，促改进，讲实效。为此，通过核心指标的监测，建立起一套行动反应及时、学校改进务实、社会有效参与的新机制。一是要明确责任主体，强化各级政府和学校针对监测预警问题的反应能力，需要明晰各级政府的责任、学校的责任，并以此为契机，转变各级政府职能，明确责任主体，使权力下放

和责任制度建设得以同步推进；二是要落实改进机制，用核心指标进行教育现代化监测评价，其目的并非主要是给出一个基于指标体系的综合指数评价结果，而是通过综合指数、分项指数以及各核心指标，实现现代化的进展与目标，也判断问题与困难，更注重问题的解决、政策的改进。

5. 培育人力资源评价咨询机构，鼓励多元化评价

政府应鼓励不同的人力资源能力评价的咨询机构作为评价主体具体实施评价项目，促进能力评价咨询业的发展。该行业的发展将促进人力资源能力评价行业化、专业化、职业化、科学化、社会化和市场化。在能力评价咨询业的发展进程中，以下原则和机制是最重要的：首先，应实行公开原则和机制，做到评价人员公开，评价标准与指标公开，评价结果对相关人员和部门公开，接受咨询质疑公开，以此原则替代匿名评价机制，便于监督和奖惩。重罚弄虚作假、索贿受贿等行为，只有在透明中才能杜绝各种不正之风和腐败行为。其次，应实行竞争原则和机制，让社会选择决定能力评价机构的生存与发展。再次，应实行效率与公正辩证统一原则和机制，以效率作为实现公正的条件，以公正保证更大的效率。

6. 建立人力资源报告制度

定期开展评价，形成评价分析报告，客观评价进展，如实反映问题，向社会公开发布，引领地方政府和全社会重视教育发展和人力资源开发，加大投入，提升人力资源开发水平。

五、人力资源强国的实现途径和保障机制

从目前到 2020 年是我国全面建成小康社会的重大战略机遇期，同时也是教育超前发展、建设人力资源强国，为全面建成小康社会建立强有力的人力资源储备、从而发挥引领社会经济发展作用的历史性关键时期。能不能坚持人力资源与教育的适度超前发展、实现人力资源开发水平的快速提升，为国家社会经济发展提供强有力的支撑，取决于能不能在借鉴国内外发展经验的基础上、科学地设计相关政策对策，取决于能不能在深化改革和实现制度创新的同时，切实、有效地实现教育发展和人力资源开发目标。围绕实现未来我国教育发展和人力资源开发的目标，我们认为，需要在深化改革、推进制度创新、加大投入保障、推进教育现代化等面采取有力措施。

（一）大力推进教育现代化，真正落实人力资源与教育优先发展的战略地位

教育现代化对于开发人力资源具有重要意义，尤其是对于我国这样一个人口大国，要将教育现代化置于人力资源强国建设和国家全面现代化这一战略目标的优先位置，使其发挥引领和先导作用。

1. 教育现代化对建成人力资源强国具有重要的引领、促进和支撑作用

教育现代化为我国全面现代化提供了坚实的人力资本基础，教育现代化处于人力资源强国和全面现代化的核心位置，对于我

国从人力资源大国迈向人力资源强国具有引领、促进和支撑的作用。教育事业的发展，其效益不止局限在教育领域之内，而且对经济和社会发展显示出多重外溢效应。这包括：教育发展可以提高劳动生产力，从而直接促进经济增长；教育发展可以提升受教育者的就业能力，提高其劳动参与率，特别是妇女的参与率，从而直接促进就业总量增长；教育发展有利于经济结构调整并促使劳动力从低劳动生产率的农业向高劳动生产率的非农产业转移，从而促进就业结构中农业比重下降、非农业比重上升，并进一步提高全要素生产率（TFP）；教育发展也会促进现代人口转型，妇女受教育水平提高，可以直接降低妇女总和生育率，提高人口预期寿命等健康指标。因此，教育及外溢性作用在经济社会发展中具有基础性、先导性的地位，人力资本快速积累是经济迅速增长、社会加速转型的重要推动因素。由于教育具有外溢效应，不仅本身会产生教育红利，还会产生其他外溢红利即人力资源红利，而且这种人力资源红利远大于人口红利。

教育现代化对于建成小康社会和人力资源强国的促进作用，可以总结为五个方面：教育现代化为经济现代化奠定了人力资源基础，为绿色现代化的跃迁式发展提供了重要途径。教育现代化提高人民的政治素质和政治参与水平，促进了政治发展与政治现代化。教育现代化提高了人的道德素养，促进了社会和谐与社会现代化。教育促进了文化大发展和大繁荣，不但培养了文化产品创作人才，同样也提高了人民对文化产品的鉴赏能力和消费水平。即从经济、社会、生态、文化和政治五个方面培养合格的人才和人力资本，促进我国全面现代化。

人力资源是我国经济社会发展的第一资源。在人类社会发

进程中，人才是社会文明进步、人民富裕幸福、国家繁荣昌盛的重要推动力量。全面推进社会建设，必须大力提高国民素质，在继续发挥我国人力资源优势的同时，加快形成我国人才竞争比较优势，逐步实现由人力资源大国向人力资源强国的转变。我国教育迅猛持续发展，主要指标已居各发展中国家前列，正在逐步形成世界最大规模的全民学习、终身学习、灵活学习的学习型社会，也为“人人成才”提供了良好的人力资本基础和社会环境。另一方面，科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑，必须摆在国家发展全局的核心位置。教育与科技创新息息相关，是科技创新的基础。教育现代化，一个重要的方面就是开展创新教育，培养创新人才。我国的发展不仅需要大量的符合现代制造业和服务业发展需求的技术人才，更需要造就创新人才，乃至领导我国技术创新的帅才。如果能够探索出有效途径，造就一大批具备创新能力的创新人才来，这将提升我国未来的经济和技术竞争力。

2. 建立教育现代化监测评价指标体系，大力推进教育现代化

党的十八大在全面建成小康社会目标中明确提出“教育现代化基本实现”，《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出“到2020年基本实现教育现代化”。教育现代化成为党和国家的意志和奋斗目标，并成为推动今后八年我国教育改革发展的战略抓手。

新中国建国60多年尤其是改革开放30多年来，我国教育事业发展取得了长足进展，发展态势良好，成就有目共睹，国际社会也给予较高评价，我国教育正进入到新的发展阶段。然而，我们应该清醒地看到，由于我国的国情与发展阶段特征，基本实现教育现代化的任务依然艰巨，尚存在诸多薄弱领域和环节，区域之间教育发展不平衡，与更好地适应经济社会发展新要求、更好

地满足广大人民群众期盼还有相当的差距。

用教育现代化指标体系对全国和各地区教育现代化发展状况进行监测评价，是今后 8 年我国加快推进教育现代化的战略抓手。教育现代化进程中引入监测评价，核心意义在于通过这一新的战略抓手，深化教育改革，促进教育更好地满足经济社会发展和广大人民群众的要求，确保 2020 年基本实现教育现代化、建成人力资源全国的目标有效实现。制订一套适合我国国情、具有国际影响力的教育现代化指标体系，明确国家和各地区基本实现教育现代化的目标任务，并分析教育现代化发展水平、薄弱环节及影响因素，把握我国在世界教育格局中的战略地位，把握各省（区、市）在我国教育全局中的地位作用，制定教育现代化发展的时间表、路线图和任务书，对于科学把握我国中长期教育改革和发展进程、引领各地不断提高教育现代化水平具有重要意义。

建立教育现代化监测评价制度，是加快政府职能转变，以新的思路、机制和方法推动教育改革发展的的重要举措。教育现代化发展需要现代化先进理念的引领和相应制度建设加以保障。转变政府职能，实施管、办、评分离，提高政府的教育公共服务能力，是推进教育现代化发展的突破口。根据我国教育现代化发展的阶段性特点和教育发展实际，通过科学设计、有序实施、社会参与的教育现代化监测评价，能够推进教育科学决策、有效管理与信息公开，建立与完善教育改革和发展的激励、监督和推进机制，为推进教育综合改革进一步指明方向，为创新教育行政管理方式、提高公共治理水平、科学统筹全国及各地的教育发展提供支撑。

3. 保障人力资源和教育优先发展的战略地位，促进人力资源强国和教育现代化目标的实现

党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中将坚持教育优先发展、促进教育公平摆在突出位置，提出了新形势下教育改革和发展的指导方针和重大举措，对于推进全国教育改革和发展具有特殊而重要的指导意义。2007年8月31日，胡锦涛总书记在教师座谈会上明确指出：“必须坚定不移地实施科教兴国战略和人才强国战略，切实把教育摆在优先发展的战略地位，推动我国教育事业全面协调可持续发展，努力把我国建设成为人力资源强国，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴提供强有力的人才和人力资源保证。”同时要求“以更大的决心、更多的财力支持教育事业，经济社会发展规划要优先安排教育发展，财政资金要优先保障教育投入，公共资源要优先满足教育和人力资源开发需要”。党的十七大报告第八部分关于加快推进以改善民生为重点的社会建设中，首先提出了“优先发展教育，建设人力资源强国”，进一步确立了教育优先发展的战略地位。2012年党的十八大提出了“进入人才强国和人力资源强国行列，教育现代化基本实现”的目标，同时指出“教育是民族振兴和社会进步的基石。要坚持教育优先发展，努力办好人民满意的教育。”这些都是对科教兴国战略和人才强国战略的进一步深化，教育服务于国家战略的需求越发明显。

优先发展教育是各级党委、政府的一项重大任务。要牢固树立抓教育就是抓发展、抓未来的观念，着力加强和改善对教育工作的领导，把优先发展教育纳入党委和政府领导班子科学发展的政绩考核，形成保障教育优先发展的领导体制、决策机制和制度

规范，创新工作方法，确保改革发展目标落到实处。各级党委和政府要把优先发展教育作为贯彻落实科学发展观的基本要求，切实保证经济社会发展规划优先安排教育发展，财政资金优先保障教育投入，公共资源优先满足教育和人力资源开发需要。同时，要完善社会力量出资兴办教育的体制和机制，不断提高社会资源对教育的投入。

目前，困扰教育发展的瓶颈问题不少，要解决这些问题，需要各级党委和政府采取切实措施，明确分工，落实责任，充分调动全社会关心支持教育的积极性，共同担负起培育下一代的责任，形成推动优先发展教育的合力。

我国现代化建设迈向了新征程，教育改革发展进入了新阶段。我们要深入学习贯彻党的十八大精神，进一步增强优先发展教育的共识，坚持优先发展教育的战略地位不动摇，在新的起点推动教育事业科学发展，为全面建成小康社会和人力资源强国做出新的更大贡献。

（二）提升人才培养质量，推进创新人才培养，提升劳动者就业能力

改革开放为我国创造了资本积累及技术进步的条件，经济全球化与信息化为技术模仿与进步扫除了障碍，劳动力的丰富和廉价使我国在成本竞争的国际环境下具有可比较优势，这一切都使我国完成了经济发展的第一阶段追赶，正处于追赶的第二阶段。我国要顺利完成经济发展的第二阶段和第三阶段的追赶，在本世纪中叶实现现代化的目标，建设人力资源强国，关键在于培养大批高层次创新人才和大批技能型人才，以技术创新推动经济发展。

1. 提高高等教育的科技创新能力，以科技创新引领国家发展

高等教育是科技第一生产力和人才第一资源的重要结合点，承担着人才培养、科技创新、服务社会和文化遗产创新的重要任务，发展高等教育，培养大批高素质创新人才是我国持续追赶先进国家的命脉。

目前，我国高等教育已进入以质量提升为核心的内涵式发展阶段。相关部委分别制定了关于提高高等教育质量和高等学校创新能力的意见和计划。这些意见、计划和若干配套政策措施，其根本目的在于全面提升高等教育质量、大力促进科技创新发展。

但是，我国科技创新能力与国家发展需求和国际先进水平还有相当大的差距。面向未来，我们还需要深化高等教育改革，重视人才培养质量，大力推动科技创新，以追赶世界先进水平。因此，高等教育要以面向国家需求、大幅提升对关键核心共性技术和重大技术装备及相关技术人才的有效供给能力，服务经济社会发展需要；要加强高校与高校、高校与科研机构、高校与行业企业、高校与政府组织以及国际间的科学研究与高等教育的有机结合，建立多学科融合、多团队协同、多技术集成的重大研发与应用平台，大力推进协同创新；同时要确立基础研究在高校科技中的核心地位，统筹科研规划，优化结构布局，有效配置科技资源，努力在基础研究和前沿技术领域不断取得突破，提升原始创新能力。

深入实施高等学校创新能力提升计划(“2011计划”),以人才、学科、科研三位一体创新能力提升为核心任务，围绕重大科学问题和国家重大需求，增强人才培养、学科建设、科研三者之间的协同与互动，增强创新要素的有效集成，增强高校创新能力发展

的导向性，增加投入与产出的效益。以协同创新中心为载体，大力推进学校和学校、学校和科研院所、学校和行业企业以及学校和区域发展及国际合作的深度融合。探索建立面向科学前沿、行业产业、区域发展以及文化传承创新的重大需求的协同创新模式，建成一批 2011 协同创新中心，逐步成为具有国际重大影响的学术高地、行业产业共性技术的研发基地、区域创新发展的引领阵地和文化传承创新的主力阵营。突破高校内部以及与外部的机制体制壁垒，改变“分散、封闭、低效”的现状，以创新发展方式转变为主线，推动高校深化机制体制改革，释放人才、资源等创新要素的活力，全面提高高等学校的创新能力。

2. 创新人才培养模式，培养大批创新型人才

建设人力资源强国，走我国特色的创新型国家之路，需要培养一大批创新人才。而目前我国的人才培养模式单一，不利于多样化和杰出人才脱颖而出。创新人才的培养是一个长期的过程，贯穿教育的全过程，不同阶段创新人才培养的重点不同。

基础教育阶段要按照面向全体学生、促进学生全面发展的要求，以课程教学改革为重点，系统推进教育内容与方法的改革。其中，重点是着力提高学生服务国家服务人民的社会责任感、勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力。以加强社会实践环节为重点，增加教学实验，丰富学生课外活动，鼓励志愿服务，提升学生发现问题、解决问题的能力。以课程设置、教学组织形式多样化途径，推进培养模式多样化，充分满足不同潜质和需求学生的发展需要。

职业教育要围绕培养高素质劳动者和技能型、应用型人才的目标，全面深化职业教育内容和方法改革，实现职业教育培养模

式转型，其中，重点是加强社会实践关键环节，增加生产实习、技能实训，提升学生实践能力和解决问题的能力。增强职业教育体系开放性和协调性，实现中职教育与高职教育贯通，并建立和全职业教育与产业行业协作的新机制，同时，以行业部门、组织和大型企业为依托，推进专业设置、课程标准、教材开发、实训基地和教师培训等领域的教育教学改革，提高人才对产业结构调整适应能力。

高等教育要围绕培养学生的创新精神、创业意识和创业能力，努力改进高等学校教育教学过程与方法。以高等学校和相关教育科研机构为主体，大力推进研究生培养机制改革，如实行“双导师制”、“研究生教育创新计划”等。探索高校与科研机构、行业、企业联合培养人才新机制。围绕培养人的创新精神、实践能力，创立高等学校与科研院所、行业、企业联合培养卓越人才的新机制。

3. 提高劳动者就业能力，培养大批技能人才

就业问题是当前社会人们普遍关注的热点问题，它直接影响着人们的生活水平，甚至影响着社会稳定、经济发展和社会进步。党的十八大报告中明确指出：“就业是民生之本。要加强职业技能培训，提升劳动者就业创业能力，增强就业稳定性。”

围绕提高就业能力，人力资源和社会保障部门要进一步明确职业培训在发展经济、促进就业、消除贫困中的重要作用，坚持职业培训为劳动者就业服务、为企业提高竞争力服务的方向，充分发挥职业培训满足劳动者职业生涯学习提高的特点，紧密结合市场需求和就业需要，加强对培训工作的组织领导，采取有力措施，推进多种类型、多种形式的职业培训，在提高劳动者就业创

业能力、工作能力和职业转换能力上下功夫，使职业培训在促进就业和经济社会发展中做出新贡献。

强化技工学校能力建设，加强对高技能人才的培养。建立以企业行业为主体，职业院校为基础，政府推动与社会支持相结合的技能人才培养体系。加快高级技工学校和技师学院建设，推动校企合作，创新培养企业急需高技能人才的模式。在具备条件的城市，建立布局合理、技能含量高、面向社会提供技能培训和鉴定服务的公共实训基地。整合全国高技能培训机构资源优势，形成高质高效的职业能力开发工作机制和网络。与此同时，推动技工学校和其他培训机构以促进素质就业为目标，进一步深化改革，创新机制，灵活办学，强化技能操作训练，为培养大批适应市场就业需要的技能劳动者发挥积极作用。

大力推进再就业培训，搞好创业培训，以培训促就业。动员全社会教育培训资源，以促进就业和稳定就业为目标，以提高就业创业能力为主线，以培训鉴定为手段，以就业服务为依托，加大职业培训支持力度，形成职业培训与扩大就业的良性互动和相互促进。同时，深入推进创业促就业活动，将创业培训项目从下岗失业人员推广到青年学生、农村转移劳动者和其他群体，提高培训质量，搞好开业指导，做实创业服务，实行培训、政策、资金、技术、信息等“一条龙”服务，不断提高创业成功率及其带动就业的倍增效应。

大力推进职业资格证书制度建设，健全完善技能人才评价体系。加快建立以职业能力为导向，以工作业绩为重点，注重职业道德和职业知识水平的技能人才评价体系，畅通技能劳动者成长通道。严格执行技术工种就业准入制度，落实持证上岗，加强有

关立法，加强执法监察。逐步完善社会化职业技能鉴定、企业技能人才评价、院校职业资格认证和专项职业能力考核的实施办法。完善新职业定期发布制度。建立职业技能鉴定质量督导制度，强化考核鉴定质量。

（三）加快调整优化教育结构，引导高校办出特色，提升人才培养的适应性

“十二五”时期，国家以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，把经济结构战略性调整作为主攻方向，加快发展现代农业，提高制造业核心竞争力，推动服务业大发展，建设现代产业体系，促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，这就要求职业教育和高等教育加快改革与发展，优化布局 and 结构，培养数以亿计的适应现代产业发展要求的高素质技能型人才和应用型人才，为现代产业体系建设提供强有力的人力资源支撑。

当前，在高等教育发展政策不断调整 and 高等教育事业不断发展中，布局结构调整以及高校办学中出现了越来越明显的过度综合化、过分追求高层次、过多招收所谓热门专业学生、缺乏办学特色和服务面向不明确等突出问题，不适应国家经济社会发展的变化与需求，迫切需要合理调整发展政策和创新管理手段，提升高等教育宏观管理效能，促进我国高等教育实现规模、结构、质量、效益的协调发展，促进各类高校努力形成具有稳定服务面向的办学特色和办学活力。

1. 适应人口与经济布局变化特点及趋势，优化和完善国家高等教育布局体系

将高等教育布局结构调整纳入国家和地区经济社会发展规划，结合国家和部分地区制定教育改革和发展中长期规划纲要，制定国家及区域高等教育布局结构调整的战略规划和实施方案，根据国家及区域发展战略、产业和人口布局以及高等教育资源分布状况，确定高等教育布局结构调整重点，在新增高校、新设学科专业、调控高校招生数量、控制高等教育结构变化、调配政府高等教育资源等方面，加大引导力度和有效性，对部分地区或某些类型的高校实施重点支持政策，突出新时期我国高等教育的空间布局特点，推动高等教育的协调发展。

围绕国家和区域生产力布局形成高等教育布局结构调整特点。在引导大城市进一步提升高等教育发展水平的同时，适应人口、产业、资源布局现状及趋势，通过科学控制增量和合理调控存量，结合省级行政区划和城市体系，构建具有特色的国家高校布局体系。围绕存量调整和提高发展水平，将新的综合性、研究性大学集中在北京、上海、南京、杭州、广州、长沙、武汉、重庆、西安、成都、沈阳等若干区域性高等教育重镇集中，强化和凸现大城市高校集聚地的地位。

从我国目前和今后一个时期人才、经济社会发展需求的特点出发，适应高等教育大众化发展需要，在现有高校体系的基础上除新增或调整少数综合性大学之外，未来高校的增量主要以新建单科性、多科性院校为主，非省会、非计划单列城市一般不再新设综合性大学。

鼓励和支持那些经济社会发展快、发展势头强劲、对内对外

开放程度高、要素流动快、人口呈持续增长态势、对周边放射能力强的大中型城市新建多科性高校；在一些经济实力强、有办学积极性、现代化水平高的新兴城市，如一部分地级城市，可以设一些中小规模的具有特色资源开发利用、特殊自然环境治理、洁净能源开发利用、特色产品生产加工等方面的特色技术学院。

同时大力支持和鼓励各地探索，配合招生体制、学位制度以及教育教学管理机制改革，或利用现有的高等教育机构设施、或通过社会教育资源共享、或适度举办一批入学标准低、学费低、学制灵活、学习内容具有行业或地方特色、由地方政府公共财政支持为主的社区型专门学院，努力满足多样化的高等教育需求。

在西藏、青海、新疆等地域广阔、居住分散的少数民族地区可以集中办一些多科性的以培养特色专门人才和技能型人才的学院，对于经济水平有限的地区，可以通过中央转移支付、省级对口支援援建。

2. 建立新的高校分类管理架构，引导各类高校形成办学特色

针对高等教育发展趋于将学校办大、办高、办成综合的倾向，针对高校普遍缺乏办学特色、缺乏创新、同构发展的突出问题，围绕指导和促进各类高校立足一定的服务面向努力办出特色，借鉴美国加州高等教育总体规划体现的错位发展思路以及卡内基高等教育委员会提出的大学分类标准，按照高校的功能定位、学科门类设置等的不同，设计符合我国国情和高等教育分类发展、分类管理需要的分类框架，为高校分类进行顶层设计、实现错位发展提供指导。

参照联合国教科文组织及相关国际机构、发达国家和发展我国国家的共同规范，借鉴国外高等学校功能类型定位方面的成功经

验，把握国际高等教育的发展趋势，按照高等教育的功能定位，将我国的各类院校分为：研究型大学、教学研究型大学、教学型院校、职业学院（包含高职专科学校或社区学院）。同时，按照学科门类的设置数量以及学科之间的联系，将各类院校也可分为综合性大学、多科性院校、以及设置两个及以下学科门类的专门院校（或单科院校）。

设计各种类型高校分类框架的意义在于通过科学确定各类高校的标准和类型特点，指导高校合理确定自身发展方向。各级政府从目前我国高校的管理体制、办学导向以及高校的发展动力机制特点出发，通过法规、政策、资源分配、评估等多种宏观调控手段与激励机制，“引导”和“逼迫”高校明确自身办学努力方向，根据相应的标准在某类型体系中找到自己的位置，并能够安于一定的服务面向着力于形成自身办学特色。有关政府部门尤其要根据高校的类型框架设计和出台相应的拨款引导制度，使各类高校都可以根据自己的任务和功能获得相应的财政支持，而且这种拨款制度应该能够鼓励高校在不同类型中争创一流，而不需要通过升格、转型等方式才能获得相应的财政支持，从而激励高校自主实现多样化发展。

3. 与行业及部门共建共管，重塑部分院校与部门的联系及其行业特点

针对一批行业性院校划转地方、高校脱离部门直接管理后尚未形成新型的高校与部门、高校与行业、高校与企业合作机制的衍生问题，为了缓解目前社会上反映强烈的高校人才培养质量不适应行业企业需求、高校办学缺乏特色以及部分高校办学与行业、部门缺乏必要的联系、导致大量毕业生一方面难以就业而另一方

面企业急需的人才又招不到等突出矛盾，通过国家部门之间建立高层协商机制及合作机制，积极鼓励各地及高校参照中央与地方共建“985”高校、共建国家重点实验室或工程中心、共建综合改革实验区等模式，与地质、石油、矿业、农业、林业、交通、教育、医疗卫生等行业、部门共建共管部分高校，通过签订协议规范地方政府、教育部门、其他部门、行业企业以及高校各方的责任与义务，在高校的办学方向、专业设置、课程体系构建、人才培养规格设计、实验实习基地建设、行业职业素养形成与就业指导等方面各自承担不同的职任与义务，通过多种形式让行业、部门、企业参与何影响高校的人才培养，恢复原有的校企联系、教育与行业及部门的联系，促进和保障部分专业设置行业性强、需要行业企业提供支持的高校在办学过程中形成稳定的服务面向和办学特色。

对于校企合作培养人才适应经济社会发展需要、就业状况好、善于解决产业发展和科技创新中实际问题的产学研合作高校，教育、科技、产业部门通过评估，在相关项目安排、经费支持、教育资源配置以及扩大招生规模等方面予以优先考虑，鼓励和支持高校积极主动与行业企业、与部门形成合作培养专门人才以及合作攻克行业发展面临科技难题的互惠互利联合机制和长效机制。鼓励多科性、专门性高校与行业企业合作研究、预测、规划和新建适应未来或近期产业行业人才需求变化的学科专业。支持高校随着科研组织方式的不断变化需要，主动与部门、行业企业共建人才培养基地、科技研发机构以及联动发展机制。

各级政府尤其是教育、科技、产业等部门应从制度建设入手，从高校管理的动力机制特点和客观实际出发，通过联合定期对高

校与行业企业、与其他产业部门合作成效突出、人才培养适应性强、解决产业企业实际问题突出的高校及其联合体进行总结、评比和表彰，建立促进高校逐步形成自身办学特色的有利外部环境，发挥机制建设和外部环境的推动与保障作用，调动高校、行业、企业和部门的积极性与主动性。

4. 建立跨省高教合作机制，推动区域高等教育联动发展

适应国家区域发展战略需要，鼓励和支持一些经济一体化发展区域按照生产力布局特点和区域发展功能定位要求，率先推进高等教育区域布局结构调整一体化设计和联动发展，在国家教育部门和各地政府的指导与支持下，通过建立高校布局结构调整和高校分类发展统筹规划及协调发展试验区，一体化调控区域内部高等教育资源的存量与增量：适应和对接区域产业分布与发展特点，注重高校类型结构、层次结构、服务面向的布局与调整，优化学科专业、重点实验室、工程研发中心、实训基地及中心的布局与合理配置，避免各类院校同质同构、同位竞争，通过分类指导和分层次布局发展，不断提高区域内部高等教育的整体实力和竞争力。

在全国众多的经济一体化发展区域中，率先支持长三角、京津冀、珠三角等联合规划区域内的高等教育布局结构调整和高校特色化发展，支持这些地区政府及教育部门合作规划、一体化设计区域内高校及学科布局，从整体上调控现有高校的办学特色与服务面向，从区域发展需要上设计新建高校的数量、类型、布局以及高校的办学服务特色。同时，适应国家西部大开发、东北等老工业基地振兴、中部崛起等国家区域发展战略需要，在武汉、成渝、中原、山东半岛、辽东半岛、长株潭等城市圈新办部分资

源开发、生产加工、制造等方面的单科或多科性的院校，为这些地区的重点产业和特色产业发展培养、储备人才以及提供对口的科技服务。

在国家教育部门指导下，区域内各地政府共同制定高等教育布局结构调整和高校科学发展规划，建立新增院校、新举办学科专业的联合论证与信息交流机制。促进人员相互流动、相互兼职。提高各地院校对区域内其他地区行业、产业服务的能力。互相鼓励多类型教育集团品牌在区域内部发展壮大。促进教育资源相互开放，鼓励区域内各地之间建立资源共享联盟，以利益补偿、利益让渡等策略解决利益协调问题，以对等开放运作模式参与及共享区域内有特色、有影响的实训基地、科技园区、工程中心、重点实验室等资源，对内提供统一的服务，对外形成影响力。

（四）推进基本公共服务均等化，夯实国家人力资源和教育基础

我国经济社会发展进入到全面建成小康社会的关键时期，呈现新的阶段性特征。全面推进和谐社会建设，迫切需要加强政府公共服务能力建设，不断提升社会管理科学化水平，致力于推进社会公平，让广大人民群众分享改革开放和经济社会发展的成果。教育公平是社会公平的重要基础和标志，已成为当前人民群众最关心、最现实的利益诉求之一，并已上升为国家加强惠及民生社会建设的基础工程。完善基本公共服务，是推动社会文明进步、促进社会和谐融洽、保障社会公平正义和增强经济发展实力的重大举措，也是建设人力资源强国的基础。

1. 从制度层面落实社会主义制度的优越性

“基本公共服务均等化”是2005年党的十六届五中全会提出的重要理论命题，也是2010年10月党的十七届五中全会提出的重要发展目标。党的十八大进一步明确，“到2020年基本公共服务均等化总体实现”。加强基本公共服务体系和均等化建设已成为今后我国政府施政的重要方向。推进基本公共服务均等化，是党和国家在加快转变经济发展方式、全面建成小康社会的新形势下做出的一项重大战略决策，其着眼点是保障和改善民生，核心是促进社会公共正义。教育作为一种公共产品和准公共产品，是公共服务的重要内容。教育服务也成为各国政府履行公共服务职能的重要组成部分，政府提供公共教育服务成为各国促进教育公平的主导力量。

教育公平是社会公平的基础。教育涉及千家万户，惠及子孙后代，教育公平是人的全面发展和社会公平正义的客观要求。促进人的全面发展，促进社会公平正义，说到底，就是以人为本，这是我们党的根本宗旨和社会主义制度的本质属性所决定的。党的教育方针明确规定，坚持教育为社会主义现代化建设服务、为人民服务，实际上，就是要通过大力发展教育，促进教育公平，保障每个人都有受教育的机会，最终促进人的全面发展和社会公平。改革开放以来，我国的教育事业取得了巨大成就，义务教育全面普及，高中阶段入学机会迅速扩大，职业教育稳步发展，高等教育进入大众化阶段，入学机会成倍增加。助学体系基本形成，更多的贫困学生得到资助完成学业。教育收费和办学秩序进一步规范，学生的合法权益得到了维护。总体来看，我国教育公平的成效是显著的。

但由于经济社会发展基础不一样，教育的地区差异、城乡差异、校际差异依然很大。地区之间，贫困地区、少数民族地区、农村边远山区等教育发展基础薄弱，在城乡之间，农村义务教育资源配置水平依然较低；在学校之间，薄弱学校与示范学校在资源配置和教育质量方面都存在明显的差距。因此，需要加快教育基本公共服务均等化，从制度上加强建设，坚持公共教育资源向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜，逐步缩小城乡、区域教育发展差距，推动公共教育协调发展，提供更加公平和更高质量的教育，使社会主义制度的优越性和党的宗旨得到彰显，更加坚定人民群众跟党走中国特色社会主义道路的信心。

2. 加强制度建设，促进义务教育均衡发展

义务教育是基本公共教育服务，首先应当办好每一所学校。为每一个孩子自愿就近就学提供保障。但是现状是，地区之间、城乡之间和学校之间的差距很大。2010年，全国农村小学和初中生均仪器设备值分别为305元和528元，仅为城市的41.2%和58.5%。农村地区信息化普及水平很低，2010年，农村小学、初中建网学校比例为12.6%和42.6%，分别比城市低52.1和28.9个百分点。各地区县镇大班额现象普遍存在。2010年，全国普通初中大班额比例36.6%，县镇高达43.1%，尤其是中西部地区的部分省份县镇初中该比例甚至超过50%。在各区域之间，中、西部地区生均仪器设备值不足东部地区的一半。不少地区在义务教育阶段实施的“示范校”、“实验校”、“特色校”等政策，虽说示范校与重点学校在建设目标和政策上有本质的不同，但目前多数的示范校基本上是在原有重点学校的基础上建成的，加上历史的积累，又进一

步加剧了示范校与普通学校之间的差距和不平衡状态。总体来说，示范校无论在办学规模、师资配备、办学条件、资源配置等方面都与普通学校之间存在显著差距。教育资源配置不均衡导致的择校现象愈演愈烈，社会不满情绪日益强烈。

为此，推进教育基本公共服务均等化首先必须进一步加强义务教育均衡发展的制度建设，实现义务教育的区域间和区域内部的均衡发展。首先要推进义务教育学校标准化建设，探索城乡教育一体化发展的有效途径。办学条件标准化是实现教育公共服务均等化的重要途径之一，各级政府要将中小学办学条件标准化建设工程列入重要议事日程，结合中小学布局调整，以农村学校和城镇薄弱学校为重点，制定面向未来、城乡无差别、各地区统一的基本公共教育服务资源配置基本标准，这是均等化的基础。

完善公共财政体制和政府责任体系。其一，实行权责分明、分工合理、管理有效的三级基本公共教育服务体制。其二，加快建立省级统筹为主的义务教育投入体制，规范公共资金的使用，改革经费拨款机制，确保省域内各学校义务教育经费水平的基本均等；其三，探索建立以乡、镇和街道为范围的学区教育管理服务体系，保障适龄人口入学机会的公开、公平、公正。其四，建立健全义务教育均衡发展督导、考核和评估制度，在国家层面制定义务教育服务质量标准，建立相应的考核奖惩制度。

探索义务教育教学过程中的均等化制度建设。随着城市化进程、人口流动的加快，教育普及程度的提高和人民群众教育需求的增长，学生接受教育服务过程中的均等问题越来越受到关注。可以说，从有学上到上好学，或者说从能接受教育到接受满意教育，是社会转型期教育诉求变化的主要特征。公众越来越关注不

同学生在同一学校或班级内享受资源、获得支持和发展评价上受到的公正情况。为此，必须从制度上激励学校和教师开展基于适应学生差异的教学变革，确保课堂、教室中的公平。这是义务教育均衡发展的本质和实效所在。

3. 分类探索，完善公共资源配置机制

公共资源配置是基本公共教育服务中最基础的方面，也是最容易被衡量和评估的方面。在一个区域内资源配置的不均势必造成本区域不同人享受不同的服务。由于历史的原因，在一定区域中公共教育服务的学校资源配置差距较大，虽然从全国总体上看这种差距正在有所缩小，然而受观念或利益的支配，当前有些地区在各个教育阶段，仍在进行所谓的重点建设，有意或无意地加剧了公共服务的不均等。为此，分类探索不同教育阶段公共教育资源的有效和公平配置，已成为推进教育现代化必须解决的关键问题。

学前教育公共资源配置：坚持普惠型。在坚持公平性和普惠性前提下，进一步完善政府学前教育公共服务职能，形成学前教育阶段“政府主导，社会参与，公共财政支撑，多渠道投入相结合”的多样化办学体制和发展格局，合理规划幼儿园的数量、布点以及师资力量、硬件设备设施的投入，确保普惠型目标的落实。

非义务教育阶段公共资源配置：关注公平性和有效性。非义务教育阶段的主要目的之一是为国家培养所需人才，因此，非义务教育阶段的公共资源配置既应强调公平，也当强调效率。其资源配置一方面要由政府有计划地提供，另一方面则通过教育服务来弥补办学成本的不足。特别是对于职业教育和高等教育，要根据劳动力市场的需求，依据突出重点、兼顾一般的原则，寻找一

种相对的公平有效的资源配置办法，这是最有效率的。

4. 关注连片特困地区和弱势群体，促进教育公平

集中连片特困地区、少数民族地区、农村边远山区等条件不利地区的教育发展是我国推进教育现代化、实现人力资源强国的重点和难点，也是国家教育现代化和人力资源强国实现的基准线，只有这些地区实现了现代化，国家的教育现代化和人力资源强国才算基本实现。目前，我国的贫困人口依然庞大，约占总人口的10%左右，且都趋向集中于老少边特困地区，这些地区的县域发展能力又相对薄弱，这些都制约了教育现代化和人力资源强国的有力推进。近年来，国家实施了一系列的教育扶贫工程和制度探索，在很大程度上提高了贫困地区的教育水平，但教育对经济发展的支撑作用以及经济对教育的保障作用都有待进一步凸现。教育现代化和人力资源强国建设是一项系统工程，只有从制度上加以保障，才有实现的空间和可能。

完善帮困助学制度，保障弱势群体的教育机会。对困难群体的帮扶制度是体现教育公平的重要举措。各地要进一步健全资助政策体系，根据教育普及程度和经济发展情况，逐步提高对连片特困地区家庭经济困难和城镇低保家庭子女接受教育的资助标准，扩大覆盖面。

进一步完善随迁子女接受义务教育的体制机制。探索非本地户籍常住人口随迁子女非义务教育阶段教育保障制度，建立以常住人口为基本公共教育服务对象的同城待遇机制，将解决进城务工人员子女就学问题作为衡量教育现代化水平的重要标准。

探索民族地区和经济欠发达地区义务教育均衡发展模式。一方面，要鼓励教师在边远艰苦地区长期从教。另一方面，把全面

推进中小学教育信息化作为促进义务教育均衡发展的重要战略举措，以教育信息化带动教育现代化。大力开发和整合优质教育资源，在义务教育阶段学校特别是农村薄弱学校大力开展教育信息化建设，不断促进城乡优质教育资源共享，有效促进教育质量的提高。同时，率先实施农村义务教育营养改善计划，实施面向贫困地区定向招生专项计划，进一步加大现有国家教育发展项目对贫困地区的倾斜力度。

（五）加快国家教育制度改革，构建教育与人力资源开发新机制

改革创新是实现教育现代化、建设人力资源强国的强大动力，加快主要领域和关键环节的改革步伐，在重大制度建设上取得战略性突破，是未来若干年我国教育改革与发展的重点。

1. 建设现代学校制度，推动教育改革与发展

借鉴并汲取我国经济社会以及教育改革发展的经验和教训，围绕实现国家教育现代化发展战略目标和加快建设人力资源强国的步伐，让学校动起来、让教师和学生动起来，努力形成一个具有中国特色、时代精神和充满生机的学校改革创新局面，从而形成国家教育改革发展的内在动力与活力。

以加强社会参与和实现校本管理为重点，推动基础教育学校制度建设。完善社区、家长、学校师生公共参与的中小学校本管理体制和运行机制，充分反映最广大人民群众的利益。充分发挥基层的积极性，完善校长选任制度、党支部监督保证、教师代表大会民主监督制度，提高学校的科学化和规范化水平。在中

小学设立家长委员会，制定家长委员会规则，使家长委员会有重大事项知情权、参与决策权、质询权和监督权。

突破以学校、教师、课堂为主轴的人才培养模式，深化职业教育学校制度探索创新。中等和高等职业学校试行理事会领导下的校长负责制。从实际出发，探索行业企业深度参与、企业学校资源共享、课堂车间有机联系的职业学校办学模式和管理、运行机制，提高实用性人才的适用性和可获得性。

以完善学校内部管理体制为重点，加快现代大学制度建设。建立大学章程，明确政府及高校的相互关系，依法落实大学的办学自主权，形成“政府指导、党委领导、校长治校、教授治学、民主管理、公共监督”大学管理体制和运行机制。在学校发展、学科设置、人才培养目标确定等方面，形成校外代表参加学校重大决策的社会参与治理体制。在教学、学术活动中，发挥教授和学生的主体作用，保障学术自由。在校内重大事务的决策和管理中，充分发挥职工代表大会的民主参与管理及其监督作用。在推动知识创新和增强社会服务能力方面，合理引入竞争机制，科学评价各种成果与贡献，努力激发大学服务社会和引领发展的活力。

从立法上明确区分营利性、非营利性民办学校，进一步完善民办学校制度建设。健全民办学校内部法人治理结构。民办学校实行理事会（校董会）领导下的校长负责制，学校校长按照理（董）事会授权管理学校。设置包括由上级管理部门委派的党委书记、督察员在内的监事会。完善学校教职工代表大会、家长委员会参与监督学校的制度。鼓励营利性民办学校依法面向知识服务市场做大、做强。

2. 为教育家办学创造良好的法制环境，为学校改革创新提供可靠的制度保障

坚持教育家办学。培养造就一批热爱教育、熟悉教育规律、拥有系统教育理论和丰富实践经验的教育家。制定各级各类学校校长的任职资格标准。改进高等学校主要领导选拔任用与管理、培训制度，努力使其成为社会主义政治家、教育家。探索建立中小学校长和幼儿园园长资格制度。中小学校长和幼儿园园长要具备丰富的教学（保教）经验，一般从教学一线选拔任用。鼓励从具有企业管理经验的人员中聘任职业院校领导干部。

改革校长遴选机制，形成各级教育由教育家办学的制度与氛围。改革现有学校领导的选拔和任命模式，取消各级各类学校及其内部管理人员的行政级别，实行校长职级制和校内干部岗位制度。鼓励和支持广大教师长期从事教育教学工作、实践和创造新的教育理念，从而形成教育家按教育规律办学的宏观制度环境和微观实践基础。

激励各级各类学校在实现科学发展、为不同年龄人口提供发展基础中形成自身特色与魅力。尤其鼓励和支持农村学校以及各类高中与高校在党的教育方针指导下，从农村教育特点和不同阶段教育人才培养的实际需求出发，不断探索新的人才培养模式和教育教学方法，不断形成具有独特学校管理运行模式、软硬件优势和文化特点，在满足广大人民群众有质量教育需求的前提下，努力满足更多孩子的个性发展的需求。

把各级教育的教师队伍建设放在更突出的战略地位加以规划和落实。突破传统和现有各种阻碍教师队伍发展的体制性、机制性障碍。强化引导性和保障性制度建设，提高教师的收入水平和

社会地位，努力吸引优秀人才从教，从根本上实现教师队伍发展和教育质量提高的良性互动运行。建立适应我国中小学教师队伍建设发展的多级专业技术职务职级制度。改革职业教育和高等教育传统的选拔新教师模式，面向海内外、面向全社会各行各业公开招聘各类学校的合格教师，建立各级教育专任、兼任相结合的教师队伍。通过建设现代化的教师队伍逐步推动我国教育现代化的发展。

3. 推进招生考试制度改革，探索建立多元化考试评价体系

我国中考、高考制度虽有部分调整，但依然是精英教育阶段的考试制度，单纯以考试成绩作为评价标准，学生的创新能力受到严重抑制，素质教育得不到真正落实。迫切需要以考试招生制度改革为突破口，创新人才选拔机制，建立以统一考试为主、多元化考试评价和多样化选拔录取相结合的考试制度，克服一考定终身的弊端，推进素质教育实施和创新人才培养，促进教育公平，促进学生全面发展。

(1) 深化高考制度改革

改革高考评价制度，变一元评价为多元评价，对于基础教育全面实施素质教育和高等教育创新人才培养均具有积极的导向作用。评价不再仅仅是甄别和选拔学生，而是促进学生的发展，促进学生潜能、个性、创造性的发挥，使每一个学生具有自信心和持续发展的能力。构建我国高校人才选拔标准，促进学生全面发展，确保人才选拔的公正性。《纲要》第一次正式明确提出“高等学校人才选拔要求”是高考命题的依据，高考不再仅仅是“有利于高等学校选拔合格新生”，而是必须以其选拔要求为依据。建立科学合理的高校人才选拔标准，不仅是高等教育发展和社会进步

的历史要求，也是建设人力资源强国战略的使命要求，更是高考改革的起点。

高校人才选拔标准的制定不仅是高校人才选拔的关键，而且还影响着大学前教育的趋向。也就是说，高校人才选拔标准才应该是真正的指挥棒。而在我国，正因为其长期的缺位，使高考成了指挥棒。现在，摆在我们面前的首要任务就是构建我国高校人才选拔标准，或者说大学入学标准。

普通高等学校本科招生以统一入学考试为基本方式，结合学业水平考试和综合素质评价，择优录取，让各种人才能够脱颖而出。把统一文化水平考试作为多元评价的基础，把多元评价，如综合素质评价、面试、校长和教师推荐等作为高考评价的基本方式和发展方向，改变以往高校仅凭一次高考成绩唯分选才的现象，有利于把高考成绩与平时成绩相结合，把智育与德育、体育、美育等相结合，把知识与能力相结合，把分数评价与其他评价相结合。通过评价的多元化，实现招生的多样化，让各种人才脱颖而出。同时，扩大学校招生自主权，对特长显著、符合学校培养要求的，依据面试或者测试结果自主录取，不拘一格降人才

（2）深化高中招生考试制度改革，引领学生自主学习、全面发展

完善学业水平考试和综合素质评价，以省为主，分类指导，探索多样化的招生制度改革，把一次性考试变成过程考试，把选拔性考试变成测试性的考试，把一张试卷定取舍变成综合素质评价，把重点科目评价扩展为全科目评价，改变初中升高中“一考定终生”的现状，切实推进素质教育实施，引领学校自主办学，学生自主学习、全面发展。

完善学业水平考试和综合素质评价，为高中阶段学校招生录取提供更加科学的依据，引导学生自主学习、全面发展。依据学业水平考试并结合综合素质评价来录取新生，主要依据学生学业水平考试总成绩的基础上，参考学生在校日常学习成绩及基础性发展目标评价成绩，生物、地理、信息技术、思想品德、历史等级评价为D级的考生不得被普通高中录取。有望改变过去的“一考定终生”的录取方式，而把初中三年的日常学习成绩、综合素质评价等作为高中录取的重要依据。

专业机构组织实施一年多次的学业水平考试。学业水平考试具有一定的甄别、筛选功能，从而选出一批各方面都非常优秀的学生进入到下一阶段接受教育。首先，考试科目的设置一定要能够促进学生全面素质的发展，而不应有所忽视。其次，考试内容的难易程度设计一定要合理。中考应当强调基础性和全面性，对考试内容的要求应当是“全而不难”，能够全面地体现学生在初中阶段所必须掌握的知识和能力，不出偏、难、怪题。

（3）推进职业学校自主招生录取改革试点，实施注册入学，使考试更好地体现社会和市场的需求、真正实现多元化评价

中等职业学校实行自主招生或注册入学。在省级政府主管部门的统筹下，探索由职业技术教育机构自主确定招生录取的实施办法，推进部分地区高职（大专）院校凭高中文凭入学的试点工作。

高职单独招生考试指各试点院校通过自主或联合行业、企业组织考试，采用“笔试+面试”的形式，构建以“知识+技能”为主体的考试科目体系，逐步形成以职业能力为导向的高职招生考试制度体系，提高高等职业教育的生源质量和办学水平。

(4) 发挥专业考试评价机构的作用，推进招考分离，提高评价的公信力，改变一考终生的格局

国外的大学入学考试一般都由考试和招生评价服务机构来承担。中介机构的介入和社会考试是西方一些国家的做法，对推动多元化评价有着积极的作用。考试机构如美国的教育考试服务中心(ETS)，日本的大学入学考试中心、英国的地方考试局等；招生中介机构如澳大利亚的大学招生中心、英国的大学招生工作委员会等。这些专业的考试、招生中介机构荟萃了一大批专业的考试和招生研究人员和工作人员，他们长期致力于考试、评价、招生理论和技术研究和实际的命题管理、招生工作，可以确保考试的效度和结果的信度，保证招生工作高效、有序、公平、公正。

国外的实践证明，教育考试是专业化的业务管理领域，是市场自身能够完成的功能，也是社会中介机构能够协调的功能，行政权力应该全面退出。国家中长期教育改革和发展规划纲要第十二章/考试招生制度改革中已提出探索有的科目一年多次考试的办法，探索实行社会化考试。对于我国这样的官僚体制国家，更应该创造社会评价的制度空间，可以参照国外的经验，逐步形成把考试、资格认定等业务管理交给专业化的中介机构去做的制度架构，以便政府在执行其所拥有的权力时，不至于权力失控，从而避免强势群体占有过多的社会资源而引起尖锐的社会矛盾。同时，也可以弥补政府组织考试力量时因系统单一而造成的评价标准单一的局限。

(5) 积极稳妥推进异地高考

异地高考不仅是一项教育改革，还涉及到地方发展、资源分配、人口管理、公共服务等诸多方面，是一项综合改革，是一项

复杂的社会系统工程。在现有资源和利益格局下，因地制宜设定具体条件是现阶段必然要经历的过程。落实异地高考方案，对地方政府来说，一方面要按常住人口而不是按照户籍人口提供公共教育服务，将随迁子女教育纳入当地经济社会和教育发展规划，增加相应的基础教育资源投入和供给能力；另一方面要建立一个综合、完善的人口管理制度来确立不同人群在城市享有市民待遇的权利，基本权利实行均等分配，非基本权利按规则分配。在此前提下，教育部门建立健全学籍管理制度，加强对考生资格的审查，防止“高考移民”。对国家主管部门来说，完善招生名额（主要是中央部委属大学和高水平大学）在全国不同省份之间的分配办法，在尊重学校招生自主权的前提下，制定照顾弱势地区和群体的政策，尽可能达到各方面都能接受的公平。

4. 建立产学研合作机制，促进教育与经济社会的结合

完善高校产学研合作联动机制。产学研合作需要建立以市场为导向，产学研相结合的高校科技创新体系，围绕国家主导产业、支柱产业、基础产业、新兴产业发展，打造产学研合作人才高地，攻克技术难题，加大科研成果转化和产业开发力度。高校要坚持以市场需求为导向，实现校企教学、科研、基地、就业等全方位一体化合作。通过整合校企优质教学资源，建立完善实践教学体系；通过联合开展科技攻关项目，提升校企科研水平和科技创新能力；通过强化实践教学、联合研发、共建基地，促进校企联合培养的对接；企业指派具有丰富经验的技术骨干参与指导大学生实训实习，高校选派优秀教师参加企业科技研发或生产实践，提高教师专业实践技能和科技创新能力。

在产学研合作过程中，需要建立政府、高校、社会三方的良

性互动机制。构建政府协调保障机制，充分发挥政府在高校产学研合作中的宏观协调组织职能，设立专门产学研合作协调机构，组织、协调和规范高校和社会的合作行为；建立高校联合服务机制，加强高校间横向联系互动交流，实现多学科、多领域资源共享，如教师互聘、学分互认、实验室共建、科技联合攻关等；建立全社会参与联动机制，逐步建立起产学研合作利益与风险共担机制、产学研合作多元化的投融资机制，推动高校产学研合作的长效化。

推进职业教育产教合作、工学结合制度化。建立职业教育行业指导委员会。发挥国有大型企业在产教结合中的示范作用。推进《职业教育法》的修订工作，出台促进校企合作办法。企业支付给职业教育学生的实训实习工资支出，符合条件的可以在企业所得税前扣除。健全职业院校学生实习责任保险制度。发展以骨干职业院校为龙头、行业和大中型企业紧密参与的职业教育集团，探索职业教育集团的有效组织方式和运行模式。积极推进对生产教学过程一体化、校企一体化、职教基地和产业集聚区一体化的探索，把车间办到学校，把学校办到企业。

搭建职业教育校企合作平台。职业教育的职业性和实践性决定了职业院校应和企业紧密联系，构筑校企合作平台，发挥学校和企业的优势，共同培养社会与市场所需的人才。完善职业教育校企合作指导委员会平台，需从国家的层面制定职业教育校企合作整体战略，全面设计规划职业教育校企合作；设立产业与职业教育交流的信息平台，从国家层面上对技能型和技术型人才需求的种类、规格、数量、技术技能水平等，直接反映到职业教育部门；搭建职业教育与产业行业、职业教育与行业协会组织、职业

学校与企业之间的工作平台，建立两者之间经常性的对话协商机制；开设校企合作网络信息交流平台，及时发布行业最新发展动态、行业技能人才培养和培训情况、供需变化等，促进职业学校教育的专业与行业企业岗位的对接。

强化实践育人制度。制订中小学生学习校外实践办法和高等学校实践育人办法，增加实践教学比重，把学生走进科研院所、走进社区、走进企业、走进农田开展不同形式的实践活动列入教学安排。推动建立党政机关、城市社区、农村乡镇、企事业单位和社会服务机构接收学生实践的制度，推动各级政府出台进一步扩大实施公共文化、教育、体育设施向学生免费开放或优惠的政策。把企业家、科学家、工程师等各类人才请进学校，增强学生的科技意识、创业意识和创新精神。

促进教育与经济社会各领域融合发展。推动各级政府统筹区域发展和教育发展、产业发展和人才培养、科技创新和创新人才培养、公共服务体系和公共教育体系建设、城乡建设和城乡教育发展。建立地方特色优势产业和特色优势学科对接机制，促进人才培养链、科技创新链和产业价值链紧密结合。推动教育与经济社会协调发展示范区建设。

（六）深化投入体制改革，加大人力资本投入

上世纪九十年代，我国就提出来教育投入的4%目标，经过20年的努力，这一目标终于在2012年实现。但随着我国教育规模的不断扩大，4%的目标并不是高线。据世界银行测算，2000年，各国公共教育支出占财政支出的比例世界平均为4.4%。联合国教科文组织最新发布的《世界教育报告》显示，世界各国2008年公共

教育经费占国民生产总值（GNP）的比例平均为 4.8%，其中发达国家为 5.2%，发展中国家为 4.2%。为了实现人力资源强国的基本实现教育现代化的目标，一方面，我们要用好管好有限的教育经费，另一方面，还需要开源节流，进一步增加投入，财政资金优先保障教育事业发展和人力资源建设。到 2020 年，基本建立起保障教育优先发展、分配科学、管理有效的公共教育财政体制和非财政性的社会投入机制。教育投入基本满足各级各类教育发展需要并稳定增长，并建立健全长效保障机制；义务教育均衡发展，各级各类教育协调发展，教育质量提高；教育公平整体水平大幅提高。

1. 加强和完善相关制度建设，建立公开、公正、公平的教育经费分配机制

（1）制定和完善相关分配制度

在《教育法》、《预算法》、《义务教育法》、《高等教育法》、《职业教育法》和《民办教育促进法》等法律基础上，制定公共教育经费预算和分配的实施条例、细则和操作规程。为建立公开、公正、公平和有效率的公共教育经费分配机制提供法律和制度基础。

完善教育经费分配机制构架，建立健全相应的管理制度。各级人民政府的教育经费投入按照事权和财权相统一的原则，由同级政府的教育行政管理部门归口管理和分配使用。各级教育部门应设立由人大代表、学校代表、专家和政府相关部门代表参加的教育经费分配咨询委员会。咨询委员会的主要任务是：研究提出重大教育经费分配原则和方法；对各级教育经费拨付标准提出建议等。

（2）将强基础作为新时期优化财政经费投入分配结构的基础

目前我国教育的投入水平还不高，生均经费还处于较低水平。

2010年我国农村小学生均预算内公用经费为862元，相当于城市的80%左右。中西部部分省份农村小学不足600元。我国地方普通高校生均预算内公用经费为3685元，西部地区仅为全国平均水平的一半。为提高教育质量，还需要不断强基础，义务教育以“三保”为基础不断提高保障水平，学前教育、高中教育和高等教育也需要不断提高生均经费水平。

《教育规划纲要》提出了制定各级学校学生人均经费基本标准和学生人均财政拨款基本标准，这是保障学校正常运行的基础。但目前我国学前教育、普通高中和职业教育的生均拨款标准和生均公用经费标准尚未确立。因此，需要加紧制定和完善各级教育生均拨款标准和公用经费标准，并建立与财力情况、办学需求和物价水平联动的稳定增长机制，提高学校运转的保障水平。

(3) 优化教育投入结构，加大对学前教育、职业教育的投入

目前社会反映强烈的学前教育“入园难”、“入园贵”问题，其主要原因在于学前教育资源的供给未能适应社会不断增长的幼儿入园需求。2010年我国有独立设置的幼儿园15万所，其中公办幼儿园仅有4.8万所，仅占幼儿园总数的三分之一，公办在园幼儿总数也仅占在园幼儿的一半左右。学前教育工作会议后，“入园难”的问题得到一定缓解，2011年在园幼儿比上年增长127万，毛入园率增加5.7个百分点。无论从统计数据还是百姓的感受来看，“入园贵”的局面并没有得到根本转变，2010年学前教育生均学费比上年增长19.4%，若继续这一趋势必将引发社会的进一步不满。因此，财政资金要重点加强对公益性、普惠性幼儿园建设的投入，多种形式扩大农村学前教育资源，大力扶持普惠性、低收费民办学前教育发展，破解当前学前教育发展的难题。学前教育

目前很特殊，投入和保障问题、包括相关政策和制度，确实要从社会和谐稳定的政治大局来谋划和决策。

我国职业教育规模实现大发展，但由于财政教育经费投入的不足，职业教育基础能力建设薄弱，办学条件持续下降，专业课程设置、基础设施建设、师资水平等方面都还不能适应职业教育的发展需要，导致职业教育吸引力不足，人才培养不适应经济结构调整的需要。面对职业教育发展的困境，需要尽快建立起职业教育的经费保障新机制，保证对职业教育的制度性投入，支撑其可持续发展。一方面财政要加大对职业教育重点环节的投入和保障力度，另一方面要不断增强职业教育的吸引力，在办学机制中强化行业企业的作用，尽快成立全国性的职业教育行业指导机构，提高职业教育质量，吸引企业、个人、社会团体等投资职业教育。事实上，从上次袁部长交代的中等职业教育比较研究中我们发现，不同体制和社会背景的国家，职业教育的投入保障体制差异很大，应该说各有可取之处，也各有不尽人意的地方。我们国家如何建立起一个符合国情、有利于职业教育发展的投入保障体制，我们认为还可以进行大胆的研究和探索。

（4）高度重视教育教学投入，力促内涵发展

加大对教师的投入。目前我国教师队伍的总体素质不高，义务教育阶段，城乡教师差距仍较明显，2010年，农村小学和初中高一层学历的教师比例比城市低20个百分点左右。全国还有近80万学历不合格的教师普通高中任教，中等职业教育双师型教师比例低，生师比逐年提高。地方高校特别是西部地区地方高校教师学历与业务水平依然较低。要切实提高教育质量与水平，关键还在于加大对教师队伍建设的投入力度，特别是加大对教师培训

的投入。同时要不断提高教师待遇，吸引广大优秀人才长期从教，终身从教。特别要提高农村地区的教师待遇，制定吸引教师到农村从教的优惠政策，稳定农村教师队伍，切实提高农村教育质量。另外，我国各级教育教师超过1000万人口，这么大的教师队伍的管理、支持和发展，确实要走出一条专业化、标准化发展和管理的新路，不能单纯再在“增加经费投入”的老路上循环。

加大对与教育教学质量密切相关的投入。目前，我国人才培养模式单一，学校缺乏特色，制约人才培养质量的提高。要转变人才培养模式，提高教育质量，关键在与深化教育教学改革，把教育资源配置重点转向强化教学环节上来。财政教育经费要加大教育教学的投入，重视学生创新能力的培养，扶持学生实践和创新基地建设，要加大课程改革经费的投入，用以保证学校课程改革工作的顺利进行。要加大教材建设和专业建设等的投入，鼓励学校特色专业和紧缺专业的发展，提升学校办学水平，使教育质量有新的突破。

加大对学生健康成长的投入。目前我国学生的身心健康不容乐观。贫困地区学生吃饭困难，营养不良，学生贫血发病率较高。我国青少年的近视发生率已居世界第一位，各学段学生视力不良率仍然持续升高。我国学生健康的另一方面的突出问题来自于学生课业负担重，睡眠不足，心理压力大。因此，迫切需要加大对学生健康的投入，在国家实施全国农村义务教育学生营养改善计划的同时，还要特别注重加大对有利于学生身心健康发展的投入，加强学生体育锻炼和心理健康教育，切实减轻学生课业负担，促进一代新人的健康成长。这个问题在国外受到高度重视，我们的教育发展到今天，尤其是面对独生子女一代人的健康发展要求，

这个问题要尽早纳入教育战略决策和宏观管理。

2. 建立健全以政府投入为主的多元经费筹措机制

(1) 进一步明确各级政府的教育财政责任

在我国现行的政府收入分配制度下，中央掌握了一半以上的收入，地方各级政府财政收入分配的决定权在省级政府，因此，中央和省级政府具有承担教育经费主要责任的财政能力。中央和省级政府应进一步增加用于均衡地区间教育财政能力的支出，提高在公共教育经费中的比例，逐步形成各级政府共同负担、以省级政府统筹管理为主的教育财政体制。

义务教育阶段，应完善中央和地方财政分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制，进一步加大县级以上各级政府、特别是省级和中央政府对义务教育的投入力度，提高农村义务教育保障水平。进一步规范义务教育财政转移支付制度，强化省级政府统筹责任。学前教育、高中阶段教育财政责任以县为主，中央和省级政府设立专款，加大对学前教育、高中阶段教育的支持。高等教育按照隶属关系和分担机制，由中央和地方政府作为举办者分别承担所属学校的财政责任，中央政府应进一步加大对“985”、“211”高校的支持力度，推动一流大学和重点学科建设，应设立专项经费对中西部地区特别是西部地区、民族地区高等教育发展予以财力支持。各级政府，特别是县、乡政府应该对继续教育和社区教育提供财政支持，促进学习型社会的建设。

(2) 建立监督和责任追究机制，依法落实教育经费“三个增长”，切实体现财政资金优先保障教育投入，公共资源优先满足教育和人力资源开发需要

为依法落实教育经费的“三个增长”，保证教育事业健康发展，

必须建立有效的监督制约和责任追究机制。各级政府应依法向同级人民代表大会或其常务委员会专题报告教育经费预算、决算情况，接受监督。对各省级政府教育投入情况，特别是执行《教育法》规定的“三个增长”情况，由全国人大或其常务委员会进行监督、检查，并在每年人代会前向社会公布。对于没有实现教育经费“三个增长”的地区，由同级人民代表大会或其常务委员会责令政府限期改正。各省级政府应切实加强对市、县级政府执行“三个增长”情况的指导和监督；将政府教育投入增长情况列入任期目标，作为考核政府主要领导政绩的一项重要指标。对于连续两年不能依法实现教育经费“三个增长”的省份，国务院教育主管部门应停止该省份高校学位点、院校设置与升格事项的审批，不得增加该省份高校招生计划指标。

（3）依法建立健全教育预算编制、审核和报告制度，深化政府教育预算改革

教育预算是落实教育投入政策的主要工具，要客观反映教育事业发展的资源需求。要加快各级各类教育经费定额标准的建立，继续深化教育预算编制改革。国家制定各级各类学校办学条件基本标准和生均经费基本标准。教育部门预算的编制，要以各级各类学校和学生的定额标准为基础。要建立规范的资金分配公式，公平地向各个地区、各个学校分配政府教育经费。要最大限度增加基本经费的比例，缩小项目经费的范围，抑制项目经费泛化的倾向，提高政府教育经费分配的公平程度。教育经费预算编制过程应坚持公开、透明的原则。强化人民代表大会对教育预算的审核监督权。

（4）完善多渠道筹资制度，扩大教育资源总量

进一步完善非义务教育成本分担机制。进一步严格教育收费立项、标准审批管理工作，规范学校收费行为。对收费收入实行“收支两条线”管理。严格执行公办普通高中招收择校生“三限”政策。鼓励有条件的地区逐步降低公办高中招收择校生的比例和收费标准，直至全部取消。研究制定非义务教育学校学生成本核定办法，调整和完善非义务教育学费形成机制。2012年前，除国家另有规定外，各级各类学校的学费、住宿费标准保持稳定。2012年以后，根据经济发展、物价水平、办学成本、居民的负担能力和教育供求关系的变化，适时调整学费、住宿费水平。研究制定研究生收费制度。根据民办教育发展的新形势，针对民办学校的特点，进一步规范、改进民办教育的收费工作。

进一步完善税收优惠政策，鼓励和引导社会、个人投资、捐助教育。完善现行税收优惠政策，进一步提高企业和个人投资、捐赠教育的所得税抵扣或抵免额度；拓宽捐赠渠道；研究制定家庭或个人学杂费支出抵扣所得税的办法；要加快制定和完善财产税、遗产税和赠予税制度，引入财产捐助教育免税的条款，引导居民将个人积累的财产捐助教育和其他公益事业。

加大征管力度，确保教育税费足额征收。教育费附加收入是教育经费的重要来源。按规定，应对缴纳三税（增值税、消费税、营业税）的企业和个人按三税的3%征收城市教育费附加。目前全国有17个省份经过财政部或省级人民政府批准，按照三税的1%开征了地方教育附加费。有关部门要进一步加大工作力度，采取切实措施，足额征收教育费附加，并及时拨付给教育部门安排使用。还没有开征地方教育附加费的省份，要依照法律规定，出台地方教育附加费征收政策。为了严格征管和足额征收，应完善教

育费附加征收制度，适时将其改为教育税。

扩大彩票福利公益金用于教育的比例。2007年全国福利彩票销售收入460多亿元，筹措福利公益金217亿元。彩票福利公益金主要用于社会福利事业，国家应扩大其用于青少年教育、残疾人教育和学生资助的比例。

3. 加强管理，着力提高经费使用效率

(1) 增强各级政府用好管好财政教育经费的政策执行力

从国家战略高度和制度安排上总体谋划。关乎财政教育经费的合理安排、使用和管理，一定要提高到国家战略实施的高度来认识，并从制度层面着手，进行总体谋划和宏观把握。首先要突出重点，兼顾长远，即在确保重大项目、重要领域、重点区域和薄弱环节优先安排与保障的同时，兼顾教育发展的长远目标的实现。二是要统筹安排强基础、促发展、提质量、促公平、调结构、促改革的经费需求。第三，统筹考虑新增专项与已有专项的调整，从任务出发建立和完善动态调整机制。

省级政府要加强统筹，保证公共财政资源发挥最佳的宏观效益。省级政府承担了地方教育经费的主要责任，应进一步增加用于教育的财政支出，提高公共教育经费的比例，逐步形成各级政府共同负担、以省级政府统筹管理为主的教育财政体制。各省级政府要加大对中央转移支付经费的统筹，落实配套经费，同时加大本级政府对县市级政府的教育经费转移支付力度，以确保本地区各级各类教育的健康持续发展。各地要从大制度框架上形成政府与人大在公共教育投入的决策、分配与监管方面的运行机制，推动各级政府每年向本级人大专项报告教育经费预决算情况，接受人大审议，并使此运行机制尽快走上法制化轨道。

建立工作机制，加强对教育经费安排使用管理的统筹与协调。建议在国家层面适时建立相应的的领导与工作机制，加强对全国教育经费的统筹与协调，同时为地方政府统筹教育经费安排与使用提供政策和建议。各省应加强对本省教育经费安排使用的统筹和协调，同时也可成立由教育、财政、发改、人保等政府部门共同参与的部门间工作协调机制，相关部门密切配合，履行各自职责，周密部署，统筹安排教育经费，确保组织到位、责任到位、投入到位、措施到位、落实到位，形成齐抓共管、协同推进、高效运行的工作机制。

建立并完善政府责任的考评机制，力促财政教育投入在办好事、办实事上政府责任真正落实到位。长期以来，我国财政教育经费达不到4%的目标，重要原因是部分地方政府教育投入不够，不能保证财政预算内教育拨款的增长高于财政经常性收入增长的法定要求。因此必须进一步明确各级地方政府的责任，将财政教育经费投入责任纳入政府部门与主要领导年度与任期考评体系，实施目标管理责任制考核，督促各级政府在主观上积极努力，不断加大对教育的投入，提高教育经费保障水平。同时建立和完善责任追究制度，对落实财政教育经费安排使用不力、违反国家财政法律制度和财经纪律的单位和个人进行问责。促进各级政府重视制度建设和机制创新，提高教育经费使用效益，对财政公共资源建立起新的责任制度。

(2) 进一步推进财政教育投入监督制度的建设进程，强化多方参与，规范财政经费的安排、使用与管理

各地要严格执行国家财政管理的法律法规和财经纪律，建立全方位的教育经费安排、使用和管理的监督。

建立经费信息公开和公告制度。建立完善的教育经费分配和使用的公示制度，加强国家教育经费统计公告制度建设，制定各级各类学校财务收支信息公开制度，建立重大项目的使用公告制度，跟踪了解教育经费使用情况，使经费使用始终处于社会监督之下。

建立内部控制，外部审计监督制度。一方面，完善学校的财会、会计制度，加强学校的自我管理、自我约束、自我监督。另一方面，各地教育经费从分配、使用到结算，重大项目从开工、建设到验收，要有纪检审计部门的参与，加强对经费使用的审计、监督和管理，提高经费的使用效率和效益，防范违纪违法行为。

(3) 创新科学发展机制，尽快建立国家和各地区经费科学安排合理使用财政教育经费的跟踪评价和决策支持体系

建立教育经费安排与使用的监测平台，启动教育经费安排使用情况的监测和分析工作。对全国及各地教育经费发展情况、政策实施、项目落实等进行跟踪研究，建立预警机制，以便及时发现问题，为动态调整提供有价值的信息。建立报告制度，对教育经费使用情况发布年度监测与分析报告、咨询与研究报告等，不断提升服务政府决策的信息服务能力。

加强教育经费管理信息系统技术基础和相关队伍建设。做好教育经费统计信息的基础工作，健全教育经费投入、支出信息系统，建立统计人员队伍和监测网点，形成广覆盖、基础能力强的经费数据体系，为国家和相关部门动态监测教育经费的投入及支出提供点、线、面上有价值的信息和强有力的基础支撑。

（七）加强人力资源管理的制度建设，为人力资源强国建设创造良好的制度环境

人力资源开发除了人力资源的培育和养成的重要基础工作外，人力资源使用与管理环节往往直接影响着人力资源效用、效益的发挥。而人力资源的使用与管理，一方面与国家和地区的宏观管理政策密不可分，但更多地取决于用人单位的相关制度运行情况。用人单位作为国家人力资源建设的微观主体，他们的人力资源管理是我国人力资源建设的重要组成部分。要实现我国人力资源强国战略，必须为用人单位的人力资源制度建设创设良好的外部环境。针对目前我国人力资源使用和管理中存在的问题，需要深化用人制度改革，完善人才选用、激励、评价制度，树立科学人才观，建立以岗位职责为基础，以品德、能力和业绩为导向的科学化、社会化人才评价发现机制。强化人才选拔使用中与实践能力的考查，克服社会用人单纯追求学历的倾向。建立健全与工作业绩紧密联系、充分体现人才价值、有利于激发人才活力和维护人才合法权益的激励保障机制。

1. 构建完备的人力资源管理法规体系，推进人力资源开发管理的法制化进程

要依据《立法法》和《行政许可法》的规定，在全面梳理国家现有的法律、法规、规章和规范性文件的基础上，构筑严谨科学的、具有中国特色的人力资源管理政策法规系统框架，建设门类齐全、结构严谨、协调和谐、体例科学”的人力资源管理政策法规体系，使人力资源管理工作有法可依；同时，逐步提升人力资源管理工作立法层次，将人力资源管理工作纳入法制化轨道，

为建设高素质人才队伍提供法制保证，增强人力资源管理工作的规范性和有效性。

（1）建立健全人才培养政策法规

构建完备的人力资源开发管理政策法规体系，涵盖各类人才及人才开发的各个环节（培养、评价、流动、使用、激励、保障等）。如制定《企业经营管理人才培训法》，规范企业经营管理人才培训制度，提升经营管理人才的现代经营管理水平。制定《继续教育法》，加强专业技术人员继续教育和应用人才的职后培养的制度规范。制定《职业培训法》，建立健全现代职业教育培训体系，完善职业技能培训制度。出台《终身教育法》，加快构建终身教育体系，促进学习型社会的形成。

（2）建立健全人才使用和流动政策法规

制定《企业经营者管理条例》，规范经营者选用程序、职责、评价、工资福利、激励约束、监督检查、处分等。制定《企业经营管理人才流动管理条例》，规范和促进企业经营管理人才的合理流动。制定《竞业禁止条例》，确保人才有序流动。制定《人才信息管理条例》，推动人才市场和用人单位的信息共享。制定《专业技术人员管理条例》，规范专业技术人员聘用、行为准则、准入与职业选拔，评价、考核、职称、职业资格管理。制定《人力资源市场管理条例》，明确人力资源市场管理机构、人才和用人单位的权利和义务；规范人力资源中介机构及其服务权限和服务领域。制定《海外人才聘用管理办法》，规范海外人才引进和使用。制定《国家重要人才安全保障条例》，健全人才安全的管理政策法规。

（3）建立健全人才激励政策法规

我国人才激励机制正处于新旧交替和创新发展时期，需要通

过改革来实现与时代同步发展。制定《工资法》，建立健全与工作业绩紧密联系、鼓励人才创新创造的分配制度和激励机制，加强收入分配的宏观调控和法制化管理，规范收入分配秩序。出台《国家公务员工资管理规定》，建立国家统一的职务与级别相结合的公务员工资制度，完善公务员正常增长机制。制定《国家功勋荣誉和政府表彰奖励条例》，对为国家和社会发展做出杰出贡献的各类人才给予崇高荣誉并实行重奖。

（4）建立健全人才保障政策法规

政府应切实成为组织者与主导者，调动人力、财力、物力，为我国人才的战略安全提供强有力的保障。通过制定《社会保险法》，建立国家统一的社会保障制度，明确国家、单位和职工等社会保障主体之间关系及其权利与义务。在此基础上，对于养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等单项社会保险制度分别制定行政法规；也可以在条件成熟时按社会保险的各个单项制度分别制定《养老保险法》、《医疗保险法》等法律。加快制定《反就业歧视法》，按照“法律面前人人平等”的原则，消除各种人才歧视的体制、机制障碍，特别关注妇女、残疾人、少数民族、农民工等弱势群体的就业平等权。

2. 建立科学规范的人才评价、使用、激励、流动和保障机制，健全人力资源开发的配套机制和政策体系

（1）创新人才选拔机制，探索建立竞争性的人才聘用制度

改革各类人才选拔使用方式，科学合理使用人才，促进人岗相适、用当其时、人尽其才，形成有利于各类人才脱颖而出、充分施展才能的选人用人机制，不拘一格降人才。

充分发挥用人单位在人才使用上的积极性和主体作用，淡化

和打破人力资源现行的身份界限，进一步推行“政企分开”、“政事分开”，切实强化企事业单位的用人自主权，构建以公开、平等、竞争、择优为导向的选拔任用制度，全面推行公开招聘、竞聘上岗和合同管理制度，探索公推公选等竞争性选拔干部方式，完善党政领导干部公开选拔、竞争上岗制度建立事业单位关键岗位和国家重大项目负责人全球招聘制度，广泛吸引全球优秀人才。

以充分激发各类人力资源的竞争意识、危机意识和工作积极性为目标，晚上科学化、民主化、制度化的人力资源管理制度，强化考核、实现“能上能下、能进能出”，充分调动各类人才的竞争意识，为各类人才脱颖而出，为不同岗位的从业人员创新、创业提供制度环境。

（2）完善人力资源激励机制，发挥人力资源的最大效能

目前我国的人力资源激励机制中还存在激励机制不健全、激励形式和手段单一、绩效考核制度不科学以及缺少健全完善的企业文化等问题。充分发挥各类人才及全体劳动者的创新、创业潜能，是发挥人力资源社会效益的重要方面。为此，我国亟需建立立体化的人力资源激励机制，完善人力资源的企业激励机制，创立人力资源的社会激励机制，发挥人力资源的最大效能。

首先要建立公平合理的激励机制，树立竞争意识。激励制度要体现公平的原则，并建立一套行之有效的管理制度，在激励中严格按制度执行并长期坚持；激励制度和考核制度结合起来，激发员工的竞争意识，充分发挥人的潜能。

其次要实行差别激励的制度。对不同类别的人员采取不同的激励政策和制度。建立符合科技人员和管理人员不同特点的职业发展途径，鼓励和支持科技人员在创新实践中成就事业，并享有

相应的社会地位和经济待遇；实施带薪学习制度，并以此作为不断提高教学、科研人员整体水平的制度保证；探索高层次人才、高技能人才协议工资制和项目工资制等多种分配形式；实施专业技术人员双岗制度，鼓励学校和企业之间、学校和医院之间、科研院所和企业之间专业技术人员相互流动，鼓励其在学习中工作，工作中学习，不断激发其潜能。

（3）创新人力资源评价机制，鼓励各类人才脱颖而出

针对目前我国人才评价中存在的问题，如唯学历论、唯职务论等，要充分发挥人尽其才的人力资源发展制度，需要不断创新人力资源评价制度，建立以岗位职责要求为基础，以品德、能力和业绩为导向，科学化、社会化的人才评价机制。完善人才评价标准，克服唯学历、唯论文倾向，对人才不求全责备，注重靠实践和贡献评价人才。

建立重在群众认可的党政人才评价机制。党政人才考核要逐步引入量化考核指标，突出绩效考核，建立政绩考核体系和考核评价标准。要进一步完善定期考核和日常考核制度，并将考核结果在一定范围内进行公示，接受社会 and 群众的监督。

建立重在市场和出资人认可的企业经营管理人才评价机制。探索职业经理人资质评价制度，完善能反映企业经营管理人才经营业绩和综合能力等指标的评价体系，开发适应不同类型企业经营管理人才的考核测评技术，对企业经营者进行科学考核和评价。

建立重在社会和业内认可的专业技术人才评价机制。要进一步深化职称制度改革。专业技术资格评审要克服重学历、资历，轻能力、业绩的倾向，打破部门、身份、学历限制，突出以能力

和业绩为主。要适应我国产业和行业发展需要，拓展新的专业技术评审领域，为更多的专业技术人才成长提供更好的环境。

（4）探索建立生产要素按照贡献参与收入分配机制

制定知识、智力、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的指导意见，明确分配范围与对象、实现途径、审核程序、资金来源、鼓励措施、监督检查、责任追究、争议处理等，建立各种生产要素按贡献参与分配的有效激励机制，重点向创新创业人才倾斜，激发人才的创造动力。采取协议工资、项目工资、专项津贴、一次性奖励、兼职收入等，实现智力要素参与分配。采取奖励、年薪制、风险抵押金制度等，实现管理要素参与分配。制定人才知识产权保护政策，完善职务发明奖励制度，加大对个人知识产权的保护力度，支持把人力资本和科研成果如知识、管理、专利、商标、科技发明等有形和无形的资产转化为货币或股权，完善科技成果作价入股和折股、股权激励、股权出售、分红权、收益分成的制度，实现技术要素参与分配。

（5）建立促进“三支人才队伍”之间的合理流动交流机制

实现人才队伍的统筹规划、统筹开发，就必须打通各类人才队伍特别是三支队伍间的交流屏障，引导人才合理有序流动，促进党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才三支队伍的交流贯通。要研究制定促进三支队伍之间交流的具体办法，切实解决身份、从业资格、职称、职级等方面存在的障碍，解决人才流动中涉及的相关权益问题，打破阻碍人才流动的体制性障碍。要研究制定党政人才参与市场竞争，到企业任职的办法；疏通具有较好专业背景和较高管理能力的党政人才到学校和科研机构任职或兼职的渠道，研究制定解决职称的办法；制定企事业单位人员进

入党政机关工作的管理办法等。探索机关、事业、企业社会保险的衔接办法，做好社会保险转移接续工作，鼓励引导非公有制企业为人才提供更多更高的在职和养老福利，促进各支队伍间社会保险待遇的相对平衡。支持广大离退休专业技术人员、管理人员以献计献策、返聘形式继续从事科研和管理，通过技术咨询等各种方式服务于非公有制经济组织。

3. 构建完善的人力资源公共服务体系，健全人力资源的市场配置机制

(1) 构建完善的人事人才公共服务体系

各地要充分整合资源，打破行业、部门、地区和所有制界限，构建由行政协调、公共服务和社会中介三个层面相结合的社会化、网络化服务网络，建立组织网络化、功能社会化、服务产业化和竞争市场化的运作系统，为单位和各类人才提供全方位服务。完善人才公共服务平台和服务网络，加强人事人才公共服务的标准化建设，实施公共服务产品的标准化管理。创建统一的人事业务咨询服务平台，加强基层人事人才公共服务网络建设，扩大人事人才公共服务窗口覆盖面，实现一点受理、多点服务。加快开发人才公共服务产品，引导人才服务机构开发与人才培养、流动、配置等环节配套的服务项目和产品，积极为各类人才提供人事代理、社会保险代理、企业用工登记、劳动人事争议调解仲裁、人事档案管理、就业指导、证照办理等公共服务，不断提升人事人才公共服务的能级水平。

(2) 建立统一规范的人力资源市场

各地要以“联网贯通、差别定位、互为代理、定期会商”的思路推动人才市场和劳动力市场贯通，打造机制健全、统一规范、

信息畅通、服务周到的人力资源市场。建立人才市场与劳动力市场信息交换运行机制，实现人才中介机构和职业中介机构网站信息发布的链接与关联，实现各类市场信息的联网贯通。推动人力资源市场的功能整合，统一人才市场与劳动力市场服务标准，对人才市场、劳动力市场和大学生就业市场的档案管理、供求信息发布、人事代理、派遣等业务，形成相互开放面向用人单位和个人的规范化服务。健全市场政策法规体系建设，规范各市场参与主体行为，加强对人力资源市场的监管，规范人力资源市场秩序。

（3）健全市场化人才服务体系

鼓励各类人才服务中心、人才中介机构等不断拓展服务领域与服务功能，为人才提供全方位、多形式、个性化的市场服务，创新人才服务产品，如人才规划、政策咨询、人事策划、人才资信认证、人才素质测评、职业生涯设计、薪酬调查分析、人才业绩评价、人才租赁和人才派遣等衍生服务项目和人事技术服务，不断提升人才中介组织的专业化水平。加强对人才中介组织市场化运作机制与市场行为的引导、规范和监管。同时，加快建设专业人才市场，鼓励人才中介组织有效经营专业性人才市场（包括职业经理人市场和各种类型专业技术人才市场等）、高端人才市场和高级猎头，完善融择业咨询、管理培训、诚信档案、联谊沙龙、人才测评、职业推荐于一体的人才服务功能建设，提供高品质、个性化的服务。

4. 着力推动企业人才开发优先战略，实施聚焦优秀人才投身企业的政策

（1）加强企业人才开发政策的体系化以提高企业人才开发政策的有效性统一性协调性

企业人才包括经营管理人才、专业技术人才和技能人才，企业人才是我国整体人才队伍中十分重要的组织部分，有其独特的成长和发展规律。企业人才开发政策的制定应结合其特点和实际，按照人才工作的培养、吸引和使用等环节系统化地构建，增强各项政策的统一协调，以保证企业人才开发有法可依、有据可循。要建立起尊重企业人才价值、科学选拔使用、合理流动配置、有效激励约束的市场化企业人才管理体制，实施以品德、能力和业绩为基点的人才评价、选拔任用和激励保障机制等。具体来说，就是以能力和业绩为导向，避免以评价行政官员的方法评价企业经营管理人才；实施公开、平等、竞争、择优为导向的选人用人机制；尽快建立机关、事业单位和企业间基本平衡的人才保障机制，实行企业年金制度；在有必要推行职业资格的岗位、部门间建立联席共认的就业（上岗）资格准入制度；探索人力资本参与分配的薪酬政策和声誉激励措施，规范对人才的道德监管；建立以市场为基础、政府为引导、中介组织为桥梁的人才流动机制，利用国际国内两种资源、两个市场，吸引、集聚优秀人才投身企业经营管理实践。

（2）围绕重点产业发展战略培养造就一批企业精英人才

围绕培育和发展具有国际竞争力的大公司大企业集团，采用“实践锻炼和在职教育”相结合的方式，培养造就一大批具有世界级战略眼光、市场开拓创新能力、现代经营管理水平和社会责任感的优秀企业家。按照优化市场竞争环境，推动生产要素向优势企业、优势产业集中的要求，建立经理人才市场化选聘、社会化资质评价、专业化考评制度、加快推进企业经营管理人才职业化、市场化、国际化进程。抓住事业单位改革的有利契机，引导

科技人才向关键行业、重点企业、科研和生产一线集聚；围绕提升现代服务业水平、先进制造业产业能级，加快发展高技术产业的需要，实施高技能人才培养工程和“技能振兴行动”，充分发挥行业、企业的主导作用，强化企业岗位培训，努力营造社会重视、关心高技能人才的良好氛围，形成有利于高技能人才健康成长的社会环境，加快培养一支数量充足、结构优化、技艺精湛、爱岗敬业的高技能人才队伍，重点培养技术技能型、知识技能型和复合技能型人才。

（3）引导人才有序流动

鼓励人才根据自己的能力特长和职业兴趣有序流动，优化企业人才结构，充分释放优化人才配置的“结构效能”。积极引导各类人才向重大发展战略、重点建设项目的需要流动，优化人才产业、行业分布结构。利用新一轮产业转移，引导人才有序流动，改善企业人才分布结构，解决中小企业人才紧缺问题。建立企业内部人才市场，优化企业人才岗位配置结构，真正实现“事得其人，人适其事，人事相宜”。

（4）健全企业治理制度

企业的治理制度是人才赖以充分发挥作用的基础性平台，人才在良好的企业治理制度环境下，会获得自身发展需要的必要物质满足、职业发展和社会荣誉等，有助于实现个人与企业发展的良性互动，营造良好的人才发展环境是改变不合理企业人才状态的根本因素。因此，要建立良好的企业治理制度，要着力从均衡股权结构、实行充分的权力制衡、拓展良好的战略空间、实行有效的激励机制等。

（八）完善学习型社会建设，构建人力资源持续发展的支持体系

一个国家要想实现现代化或保持其在世界上的领先地位，就要使其人力资源不断适应国内外环境的变化，能够对新趋势和新机遇做出灵敏的反应。其中，最根本的是开发和提高全体社会成员的素质和能力。可见，国民素质和能力对于国家与社会的进步非常重要。而建设学习型社会便是提高全体国民综合素质的有效途径之一。

学习型社会的理念将通过终身学习成为可能，以有力应对 21 世纪的挑战¹¹。通过建设完善的终身教育来促进终身学习，以此作为学习型社会建设的重要抓手，在较早的时候就已成为世界性的共识和行动。

我国也自始至终把“创建学习型社会”与“构筑终身教育体系”联系在一起。新颁布的《教育规划纲要》的“基本形成学习型社会”的战略目标是由五个具体教育目标作为支撑的，即实现更高水平的普及教育、形成惠及全民的公平教育、提供更加丰富的优质教育、构建体系完备的终身教育、健全充满活力的教育体制。在第八章“继续教育”中更明确，学习者“方便、灵活、个性化的学习条件”是由教育资源、教育服务、远程开放教育技术手段及公共服务平台所构成的终身教育体系提供的。终身学习“立交桥”是由各级各类教育纵向衔接、横向沟通及相关教育制度建设而成的。总之，我国政府也正在构建完善的终身教育体系，并以此作为实现全民学习、终身学习的基础和条件，促进人力资源

11 Edwards, R., Raggarr, P., Harrision, R., McCollum, A., & Calder, J. (1998). Recent thinking in lifelong learning: A review of the literature. Department for Education and Employment, London.

大国向人力资源强国的转变。

1. 加强制度性建设，制定和完善相关政策

借鉴国际经验，制定相关政策和法律。世界上一些国家和地区已经或正在将终身学习和终身教育法制化及体系化。如：美国1976年修订的高等教育法就专门规定了终身学习的内容，并随后颁布了《终身学习法》；日本于1990年也制定了《终身学习振兴法》，并出台了一系列政策，形成了较为完备的体系。此外，韩国和我国台湾地区也分别于1999年和2002年通过了相关法律，德国虽然没有专门立法，但在宪法中有终身教育条款。因此，我国可以借鉴国际做法，制定相应的法律法规，将终身学习、终身教育制度化，并通过法律法规的形式将其上升为国家意志而加以确定，使每个社会成员终身学习、终身教育的权利切实得到法律的保护。由于特殊的历史渊源及现实差异，我国经济、教育和文化发展等存在着较大的差异，要求以统一标准整齐划一地建立起终身教育体系是不现实的，可以鼓励在各方面条件具备的地区尝试建立适合当地发展的地方性终身教育法规，以规范和促进当地终身教育的完善和发展。这样一方面有利于促进条件具备的地区尽快建立和发展终身教育体系，促进当地经济、社会发展；另一方面也有利于为其他地区及整个国家制定终身教育法律法规，提供经验和借鉴。

建立终身学习成果累积、认证和转换制度，促进不同类型教育间的衔接与沟通。建立终身学习成果的累积、认证和转换制度，正在被许多国家当作推进终身学习、学习型社会的抓手。例如，澳大利亚在上世纪九十年代针对基础教育和高等教育资格证书各不相通、缺乏有效衔接，阻碍教育适应社会发展步伐的情况，对

原有的澳大利亚资格体系进行了改进，建立一个能够通行全国的资格或认定体系，使用统一的标准来判断证书持有者的能力水平，让澳大利亚正规教育机构颁发的各种资格能够互相衔接，民众非正规和非正式学习的成果能够得到认定。韩国也通过建立学分银行制，创造让学习者通过大学校园及其他学习途径去取得国家承认的学位的途径，而且给予学生选择学校和学习科目广泛的空间，激发了学生学习的自主性，最大限度地体现了教育提升自我、服务社会的本质。目前国内也有部分地区开展了这方面的研究和实践探索。例如，上海市从2010年8月开始创建了“上海市终身教育学分银行”的实践，目前，已完成了166门课程的学分认定标准、139个非学历证书学历教育的学分认定标准、1549门次文化休闲教育课程的认定。学分银行有力地在促进学历教育之间、学历教育与非学历教育之间的沟通，并将最终推进终身教育体系的构建、学习型社会的建设，促进人力资源开发。国家可以充分借鉴国际经验和我国部分地区的实践，建立学习成果累积、认证和转换制度，促进学习型社会建设。

2. 搭建学习平台，促进资源共享

(1) 加强学习型资源建设与共享

从我国目前的情况看，优质教育资源主要集中在学校，因此要把整合学校的教育资源放在首位，把学校的服务对象扩大到社会所有成员，在不影响正常教育、教学活动的前提下，学校的校舍、运动场馆、实验实习设施、图书资料、师资力量，在规定的时间内有条件地向社会开放，为社会成员的学习提供服务。除了有形资源的开放，还有许多无形资源，如校园文化氛围、学校特色建设、学校信息网络等，通过其影响和辐射，同样能对社区的学

习起到推动作用。此外，教育系统要提供充足的学习信息。如建设“学习信息服务中心”，收集学习信息，提供菜单式服务，让大家可以根据自身需要任意选择学习内容、时间和地点；开设“学习网”，汇集和发布各种学习信息、提供多方面的知识和资料查询服务；印制学习宣传资料，以形成更加完善的学习资讯服务体系。

随着教育观念的不断更新和教育领域的不断拓展，不仅要进一步开发学校的教育资源，而且也应充分挖掘非学校的教育资源，例如，博物馆、图书馆、少年宫、文化馆、体育馆等社会公益性的文化娱乐机构和场所，可以为各类学习者提供更多更好的服务。这就要求整合各类教育和准教育资源，优化结构，合理配置，提高现有教育资源使用效益，使整个社会，凡是具有教育因素和作用的机构和资源，有序地面向全体成员开放，把优质教育资源最大化，生成最大价值，从而有效地促进人力资源开发和提升人力资源素质，促进学习型社会的建设。

（2）构建面向全民的终身教育平台

信息技术的高速发展为学习型社会的建设带来了前所未有的机遇，也是发展我国在优质教育资源相对短缺的情况下构建学习型社会的重要保证。信息技术与教育、学习的融合，可实现以学习者为主体的教育和学习，且具有学习方式灵活、学习手段选择多样、学习支持服务日趋完善以及学习费用相对较低等特点。信息技术支持下的丰富的资源、个性化的学习材料和有效的学习支持系统，使全球的学习资源得以共享，能较好地适应各类学习者网上学习的需求，让学习者在不断变化的社会环境中学习，跟上时代发展节奏。目前，面向教育教学的传输技术平台已初具规模，为构建终身学习的学习型社会提供了强大的技术支持。为保

证人们有一个良好的技术环境，在远程教育的基础设施建设与资源建设方面，还应在以下方面加大投入：要加大远程教育硬件设施建设；信息网络建设按照“依托社会、利益共享、独立管理、持续发展”的原则，以“天地网合一”的形式完善覆盖全国的远程教育系统，减少重复投资，建设面向社会开放的，具有远程教育功能、高速传输的网络系统；完善城域网骨干建设，拓展网络带宽，延伸信息端口，采用多种接入方式保证高速接入，使网络接入社区和家庭；应用系统建设按照“安全、共享、开放、高效”的原则改造、新建各种网络平台，使其应用系统安全、可靠，从而保证学习者自主学习的需要；充分利用远程教育向社会开放教育资源，同时整合和利用图书馆、研究机构、企业、社区的学习资源，为所有学习者服务。这些都将以灵活、个性、快捷的方式促进人力资源开发，使建立学习型社会的目标能够成为现实。

3. 推动和促进各类机构和组织的建设

(1) 建设和完善各类学习型组织

学习型组织这一概念源于20世纪八九十年代新型的管理学理论，其将人本管理理论和组织管理理论加以有机连结，并将人与组织在“五项修炼”的基础上赋予相互作用、平衡发展、协调配合¹²。在政府的推动以及社会各界的积极参与下，学习型组织理论在我国的传播可谓轰轰烈烈，因其为社会转型期的我国企业提供了一个简明而快速的操作方案，迅速吸引了很多企业和组织。同时，学习型组织理论早已跨越企业的范畴而渗透到其他领域，比如涌现了学习型个人、学习型团队、学习型家庭、学习型社区、

¹² 吴遵民，傅蕾，美丽开·吾买尔，论“学习社会”与“学习型组织”理论与实践之异同[A]，韩民，张兴，中国终身教育蓝皮书（二卷）[C]，2011，北京：现代出版社：81-98。

学习型政府、学习型城市等概念和相应的实践。基于学习型组织是构成学习型社会基础的认识，目前可由学校教育系统来承担正规教育，学习型组织主要发展非正规和非正式的教育。各学习型组织结合自身的共同愿景和组织文化，推动学习型城市、学习型乡村、学习型企业、学习型机关和事业单位、学习型社区、学习型家庭的创建，甚至包括建设学习型政党。由此，在学习型组织的推动下，整个学习型社会形成异彩纷呈的建设格局，促进人力资源的可持续发展。这正是目前中央到地方的各级政府正在积极倡导和推动的工作。

（2）发挥开放大学的作用

20世纪60年代以来，世界上许多发达国家和地区纷纷依据本国国情，有着很多通过开放大学等远程开放教育机构推进学习型社会建设的实践经验。例如，作为世界开放远程教育典范的英国开放大学通过人的开放、地点的开放、方法的开放和理念的开放等革新性举措，为全世界高等教育数量的增加和质量的提升做出了巨大贡献。

目前，我国的电大系统正在从广播电视大学到开放大学的战略转型，以在我国经济、社会转型的大背景下更好地服务于学习型社会和人力资源强国的建设。2012年7月，经教育部批准，中央广播电视大学、北京广播电视大学、上海电视大学分别正式更名为国家开放大学、北京开放大学、上海开放大学。开放大学的定位为以现代信息技术为支撑，主要面向成人开展开放远程教育的新型高等学校。以上海开放大学为例，其不是一所普通大学，而是一所新型大学，所谓新型，即：开放+平台+系统，即，它不仅是一个开放办学实体，还要成为面向全体市民的终身教育服务

系统，更要在全市性办学系统和远程网络的基础上搭建起市民终身学习大平台¹³。因而，上海开放大学除了要发挥好教学、科研、社会服务等大学基本功能，还要努力在健全宽进严出的学习制度、建设上海市终身教育学分银行、搭建终身学习立交桥、营造市民终身学习环境等方面强化其独特的、开放的社会服务功能，成为上海终身教育体系和学习型社会的重要载体和抓手¹⁴。未来，开放大学这类新型高校无疑将在满足广大人民群众个性化、多样化的学习内容、学习途径、学习资源和学习机制方面发挥更大作用，从而促进我国的人力资源开发和学习型社会建设。

（3）推动社区学院的发展

社区是社会的细胞，社区教育应该发挥建设学习型社会、和谐社会的基础性作用。自 20 世纪 80 年代中期我国社区教育开始被关注以来，建设和发展社区教育一直是个新课题。目前，我国许多地方社区教育的三级架构基本形成，区（县）一级是社区教育学院（或社区教育中心）、街道和乡镇一级是社区教育分院（或社区教育中心、社区学校）、居委会和村委会一级是社区教育教学点（或学校、文化活动中心）。

社区教育学院面向本社区居民既进行学历教育，又提供非学历教育服务。这些学院具备独立而完整的办学条件，往往与职业技术学校（院）、成人业余大学、职工大学或电视大学在一起，不仅举办着成人高等教育、电大远程教育、普通高校网络教育、自学考试助考等高等学历教育项目，还举办职业资格培训、岗位培训、社会文化生活教育、国际合作教育等多种类型、多种模式、

13 蒋红. 上海开放大学服务学习型城市建设的功能及路径研究[J]. 开放教育研究, 2012年第5期, 31-36.

14 蒋红. 上海开放大学服务学习型城市建设的功能及路径研究[J]. 开放教育研究, 2012年第5期, 31-36.

多种内容的教育服务。

社区教育分院或有独立的办学条件或设在中等学校内，既承办社区教育学院的高等学历教育项目，又举办面向社区居民的各类非学历培训、开展各类文化活动和精神文明建设活动。它是社区教育学院与居委会（村委会）社区教育学校的中间形态。

社区教育教学点是基层社区的教育、文化活动中心，具有用于居民学习、活动的场地、设施和资料。一方面，它是社区教育学院和分院教育培训项目在居民区的教学点；另一方面，它又是居民的文化、娱乐、社交场所。

然而，目前社区教育机构普遍感到师资、课程、资金、硬件等不足的压力。为了社区教育健康发展，社区教育“全能化”现象理应引起社会共同关注和深入研究¹⁵。社区教育的本质是教育，特性是社区，即社区教育区别于其它教育主要表现在四个方面：一是社区教育服务于社区发展和居民自身发展；二是社区教育由社区组织动员居民参加；三是受教育对象身份是社区居民；四是社区教育的活动场所在社区。在此定义指导下，社区教育由政府举办，由教育行政部门管理，列入政府财政预算，民政部门等对社区教育的要求可由教育行政管理部门来统筹落实。此外，政府和社区的任务不是举办“全能的社区教育”，而是搭建保证教育项目顺利运行和保障社区居民学习的支持服务体系，形成促进居民素质提高、丰富居民精神生活、保障社区健康发展的教育环境，具体包括：引入居民需要的教育项目；保证教育项目的实施；动员、组织和促进居民学习；提供和改善学习条件。

15 杨晨，李娟. 我国社区教育“全能化”现象研究[J]. 教育发展研究，2008年第11期.